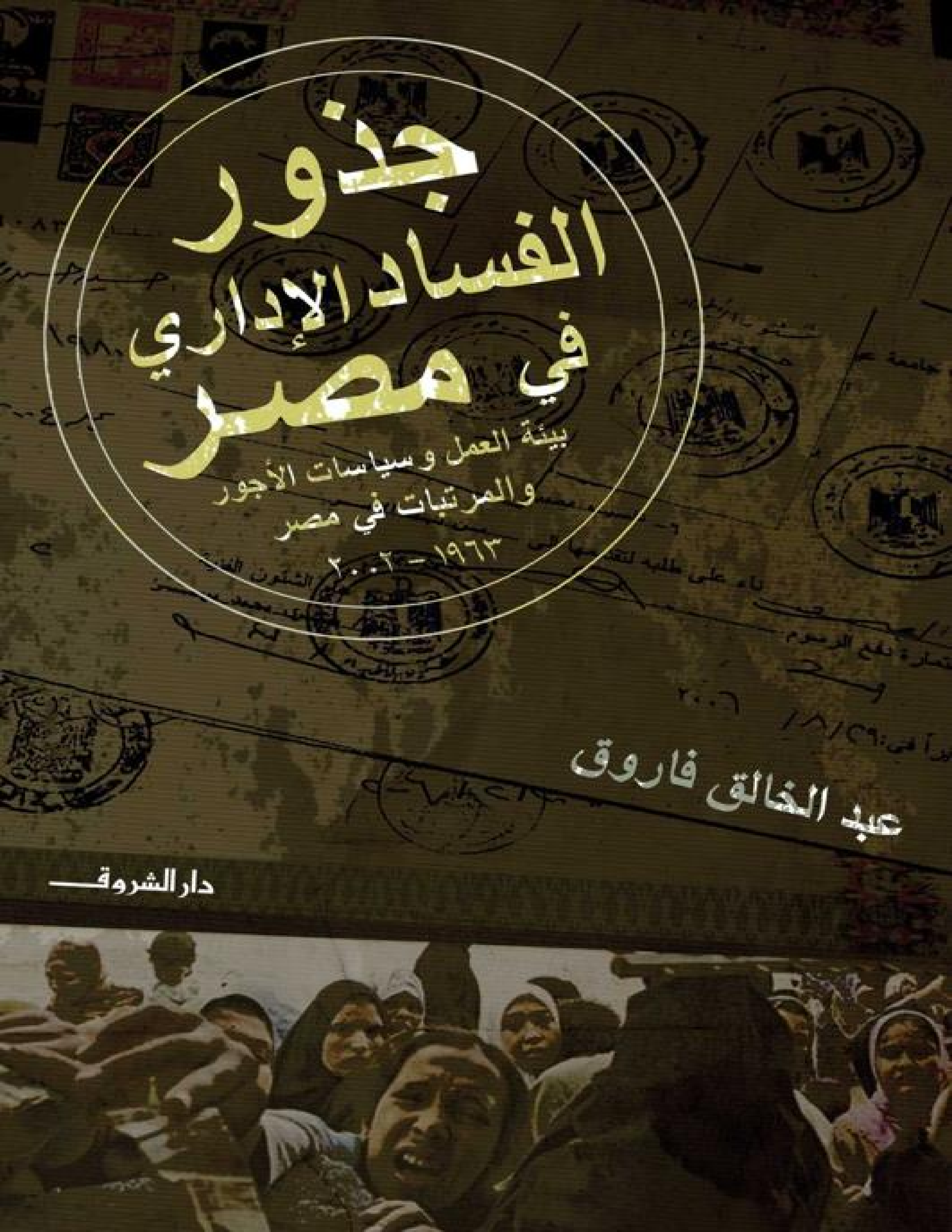
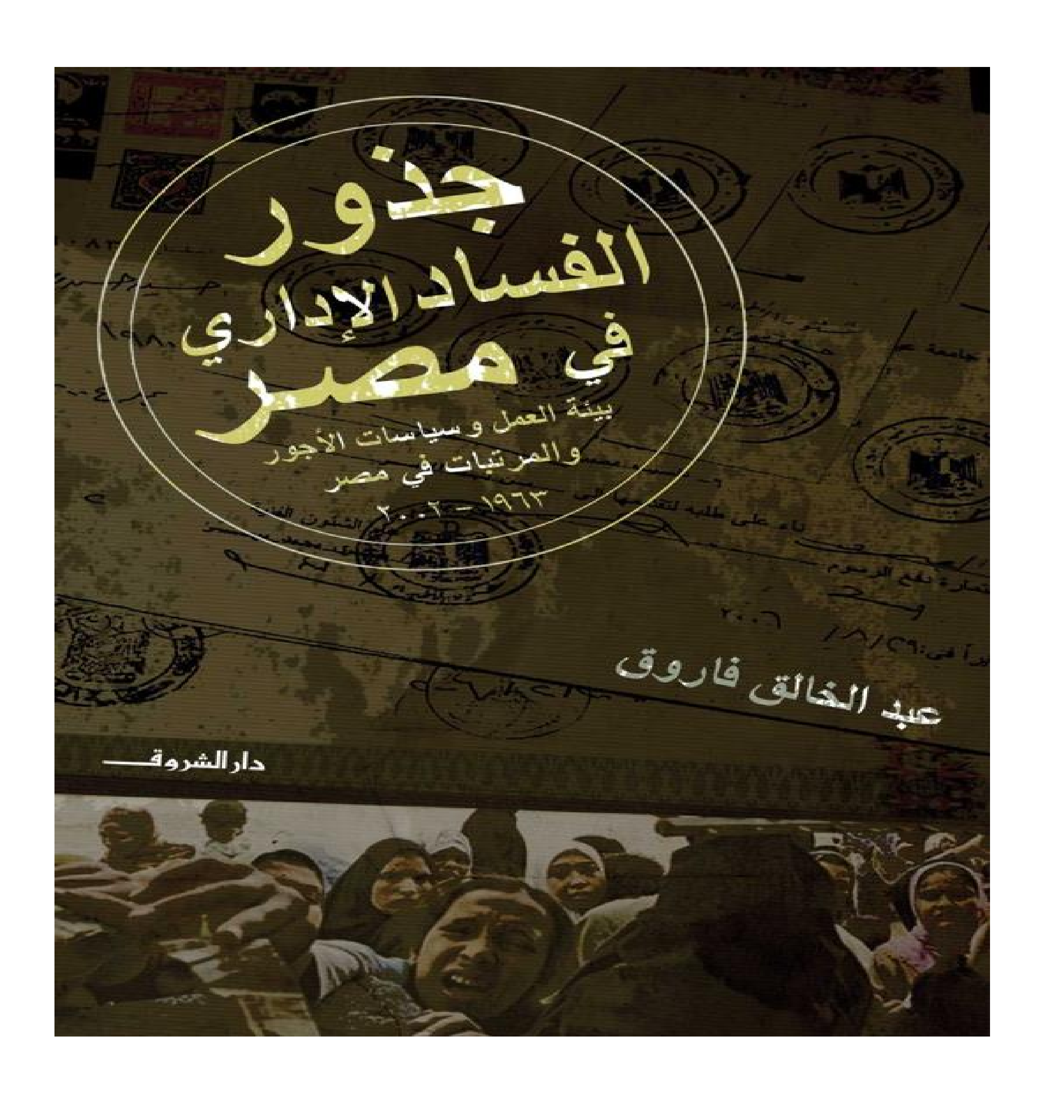
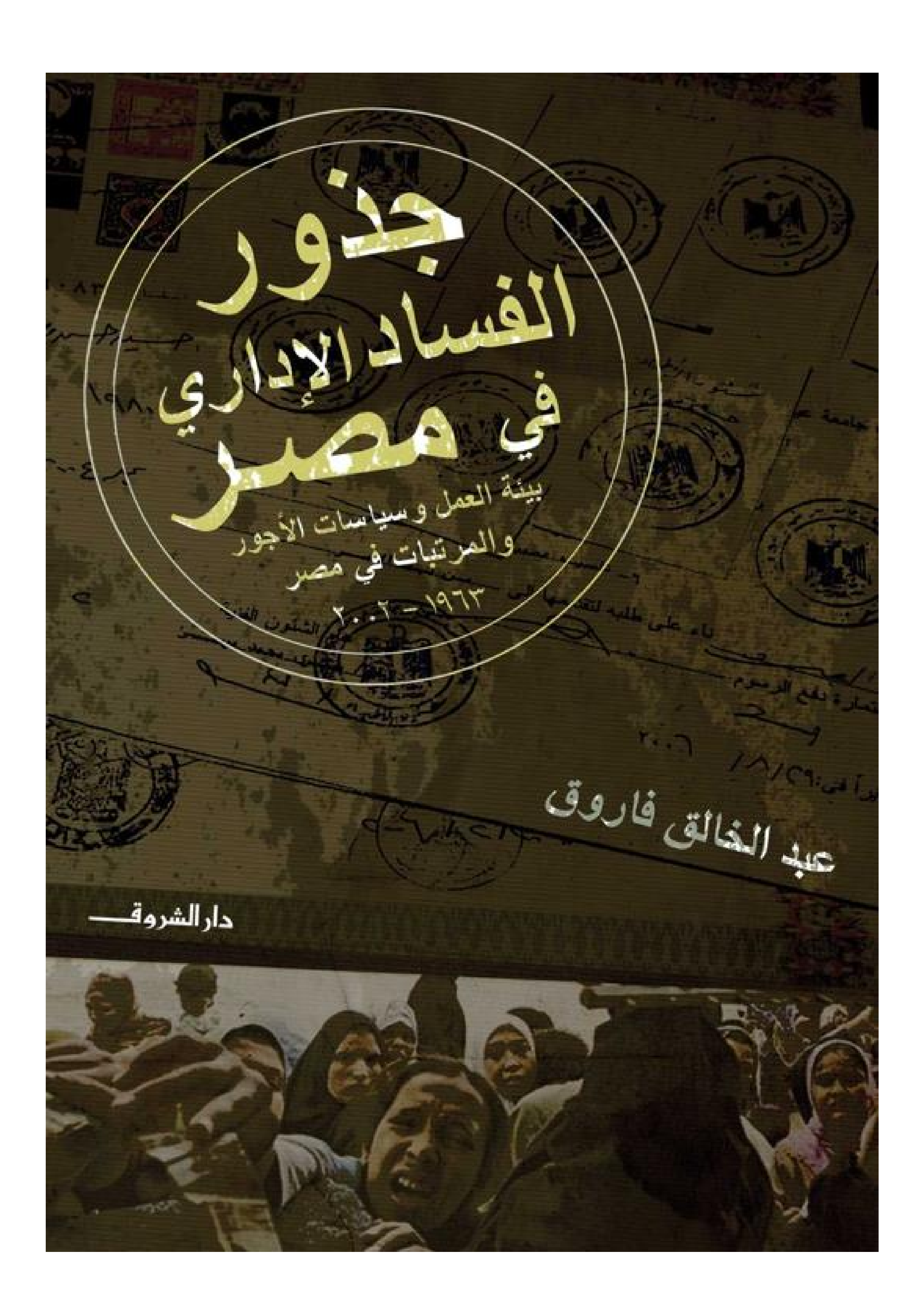


جذور
الفساد الإداري
في مصر
بيئة العمل وسياسات الأجور
والمرتبات في مصر
١٩٦٣ - ٢٠٠٦
عبد الخالق فاروق
دار الشروق


جذور
الفساد الإداري
في مصر
بيئة العمل وسياسات الأجور
والمرتبات في مصر
١٩٦٣ - ٢٠٠٢
عبد الخالق فاروق
دار الشروق


جذور
الفساد الإداري
في مصر
بيئة العمل و سياسات الأجور
والمرتبات في مصر
١٩٦٣ - ٢٠٠٦
عبد الخالق فاروق
دار الشروق

عبـــد الخالـــق فـــاروق

# جـــذور الفســـاد الإداري

# فى مصـــر

بيئة العمل وسياسات الأجور

والمرتبات فى مصر

(٣٦٩١ ـ ٢٠٠٢)

**دار الشروق**

جذور الفساد الإداري في مصر

عبد الخالق فاروق

تصميم الغلاف: عمرو الكفراوي

الطبعـة الأولى ٢٠٠٨

٨ شـارع سيبويـه المصـري

مدينة نصر ـ القاهرة ـ مصر

تليفون: ٢٤٠٢٣٣٩٩

www.shorouk.com

رقم الإيداع ١٩٥٦٢/٨٠٠٢

ISBN 978-977-09-2306-1

# إهـــــــداء

**إلى أحمد عبد الله رزة**

**رمز لجيل.. انكسر حلمه**

**وضاع أمله**

**وتاه بين تيارات المصالح العاتية**

**التى اجتاحت مصر كلها**

**وإن ظل هو .. صامدًا ..ونبيلًا**

المؤلـــف

# المقدمـــــة

عندما انتهيت من إعداد وصياغة الجزء الأول من الدراسة المعنونة بـ «تخفيض الفاقد والطاقة العاطلة فى الاقتصاد المصرى.. بالتطبيق على تكاليف فاقد وقت العمل الرسمى بالقطاع الحكومى» عام ٢٠٠١، ثم تولى مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بجريدة الأهرام، إصدارها فى كتاب ضمن سلسلة إصداراته المتميزة بعنوان «اقتصاديات الوقت الضائع.. أزمة الإدارة الحكومية فى مصر» فى شهر سبتمبر من عام ٢٠٠٢، بدا لى أن ما لقيه هذا العمل من ترحيب واسع، عبرت عنه تلك المناقشات المستفيضة والغنية فى الأوساط العلمية والأكاديمية، وفى طليعتها كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، التى خصص قسم الإدارة العامة فيها وبإشراف الدكتور عطية أفندى رئيس القسم، يومًا دراسيًا كاملًا، لعرض نتائجها وإجراء مناقشات جادة وعميقة بين طلاب أقسام الدراسات العليا. وكذلك ما جرى فى أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا، والمرصد الاجتماعى الذى يديره ويشرف عليه الكاتب والمفكر المرموق الأستاذ السيد يسين، وما صاحب ذلك من ضجيج إعلامى وصحفى، لم تتأخر فيه صحيفة أو مجلة مصرية، حكومية كانت أو معارضة، عن التعرض لنتائج هذه الدراسة الرائدة فى الأدبيات الاقتصادية والإدارية العربية.

أقول بدا لى، أن هذا الاحتفاء الأكاديمى والإعلامى، بالجزء الأول من بحثنا يلقى علىَّ، بمسئولية إضافية من أجل إنجاز الجزء الثانى منه، خاصة أن مادته العلمية التى توافرت لدينا من جراء البحث الميدانى وفيرة وثرية. وقد تزامن مع هذا العمل، نجاحى فى إصدار أول كتاب يتناول بالتحليل «الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان» عام ٢٠٠٢، والذى حظى بدوره باهتمام ملحوظ فى الأوساط العربية والدولية المعنية بحقوق الإنسان، باعتباره المحاولة الأولى - على حد علمنا- التى حاولت إجراء قراءة تحليلية معمقة للمخصصات والاعتمادات المالية للدولة المصرية طوال الأحد عشر عامًا الماضية (١٩٩١/١٩٩٢-٢٠٠٢/٢٠٠١)، فى علاقتها بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التى نصت عليها المواثيق والمعاهدات الدولية ووقعت عليها الدولة المصرية وأصبحت بالتالى جزءًا من نظامها القانونى الداخلى، أو حتى فى النصوص الدستورية المصرية منذ دستور عام ١٩٢٣ حتى دستور عام ١٩٧١ السارى حتى يومنا.

وبهذين العملين معًا، واللذين تصادف نشرهما وعرضهما على القراء والدوائر البحثية المتخصصة، فى نفس الشهر تقريبًا وذات العام (سبتمبر عام ٢٠٠٢)، بدا فى الأفق أننى قد ألزمت نفسى علميًا باستكمال هذا المشروع العلمى بالجزء المتمم والمكمل لهما معًا، وهو المتعلق «ببيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات بالقطاع الحكومى فى مصر» خلال نفس الفترة الزمنية، خاصة بعد أن لاحظت أن كثيرًا من الكتابات التى تنشر فى بعض أهم الدوريات والإصدارات الإستراتيجية حول موضوع الأجور والمرتبات تحفل بالكثير من الأخطاء العلمية والمنهجية الفادحة مما يؤدى إلى الرسو على شواطئ غير آمنة، والقفز منها إلى نتائج غير صحيحة.

وبرغم أن الجزء الأول من هذا المشروع قد تناول فرعين فقط من الإدارة الحكومية ألا وهما: الجهاز الإدارى للدولة، والإدارة المحلية بالمحافظات، وجرى استبعاد الهيئات الخدمية والاقتصادية تحت ضغط الاعتبارات التمويلية للمشروع البحثى، وتواضع تمويله، فإن هذا لا يقلل من أهمية النتائج التى توصلنا إليها، بالنظر إلى كون هذين الفرعين يشكلان وحدهما نحو ٨٥٪ من إجمالى العمالة بالقطاع الحكومى ككل فى البلاد، وكذا من زاوية حساب قيمة تكاليف الوقت الضائع فيهما من المنظور المالى والاقتصادى.

ولا شك أن الأمانة العلمية تقتضى التوازن فى النظر والتحليل، للأسباب الكامنة وراء ظاهرة تبديد وإهدار وقت العمل الرسمى فى هذين الفرعين، فليست كل الأسباب محصورة فى قصور الإنسان/ الموظف وميله إلى التكاسل وافتقاد الجدية فى العمل، أو غلبة المصلحة الشخصية للموظف على حساب مصلحة المنظمة الحكومية أو مصلحة الجمهور، وإن كان بعض هذه الأسباب صحيحًا وقائمًا.

بيد أن الموضوعية تقتضى القول بأن مسئولية هذه الظواهر السلبية، تقع أيضًا على عاتق البنية التحتية والمؤسسية لكثير من هذه المنظمات الحكومية، وهو ما كشفته الدراسة الميدانية التى قمنا بها وتعرض نتائجها فى هذا الجزء الجديد، مثل تواضع التجهيزات المكتبية، والافتقار إلى مناخ صحى مناسب وملائم للعمل المكتبى، وكذا تضاؤل المرتبات والأجور والحوافز وغيرها، مما أدى عمليًا إلى خلق بيئة ومناخ عمل غير إيجابى بصورة عامة، مما أفرز كل هذه الظواهر السلبية فى الأداء الحكومى.

ويلفت نظر الباحث المدقق فى أدبيات العلوم الإدارية المصرية أو العربية، مقدار انشغال العقل البحثى العربى الحديث بمسائل بيئة العمل، وهو ما أظهرته عشرات الدراسات الأكاديمية (الدبلومات العليا - رسائل الماجستير والدكتوراه).

بيد أن هذه الدراسات قد اتسمت بسمتين أساسيتين قللتا من درجة شمولها وتأثيرها وهما:

السمة الأولى: أنها قد انحصرت فى كثير من الحالات فى وحدات إدارية معينة وقطاعات دراسية محدودة ذات علاقة غالبًا بتقديم الخدمات الجماهيرية (مثل المستشفيات، والشهر العقارى، ومكاتب التوثيق، والمحاكم.. إلخ) دون أن ترنو بالبصر إلى نطاق أوسع يشمل الإدارة الحكومية فى مجموعها.

السمة الثانية: أنها قد ربطت فى معظمها بين بعض المتغيرات فى بيئة وظروف العمل (مثل نظم الحوافز أو الأجور أو التجهيزات المكتبية ونظم الاتصالات.. إلخ) وبين مستوى أداء العاملين فى تلك المنظمات، دون أن تعالج بمنظور إجمالى، النسق البيئى، والبنية التحتية للمنظمات الحكومية، ومدى كفاءة المنظمة الإدارية فى القيام بواجباتها واختصاصاتها.

ومن ثم فإن محاولتنا هنا، تهدف إلى الأخذ بعين الاعتبار هذه العناصر عند استخلاص النتائج بشأن مدى كفاءة النظام الإدارى الحكومى فى مصر، وعوامل ضعفه المادية والإنسانية.

لذا فكما سيلاحظ القارئ، فإننا لم نكتف بأسلوب واحد من أساليب جمع المعلومات التى علمنا إياها مناهج البحث فى علم الاجتماع، عن بيئة العمل وظروفه، بل فضلنا ـ كما فعلنا فى الجزء الأول ـ استخدام الأسلوب المزدوج (أسلوبى المقابلة والملاحظة) برغم مشاق ذلك وتكاليفه المادية، حتى يتسنى لنا المقارنة بين النتائج واستخلاص أكثر النتائج قربًا وتمثيلًا إلى الواقع الفعلى.

وفى الباب الثانى وقفنا بالتحليل التفصيلى عند سياسات الأجور والمرتبات فى مصر طوال أربعين عامًا (١٩٦٢ ـ ٢٠٠٢) وإن كنا قد ركزنا تحليلنا على الأحد عشر عامًا الأخيرة (١٩٩١/١٩٩٢ ـ ٢٠٠١/٢٠٠٢)، سواء على المستوى القطاعى (زراعة، صناعة، دفاع وأمن... إلخ)، أو على المستوى الرأسى (جهاز إدارى، وإدارة محلية، هيئات خدمية).

وبرغم أن الهيئات الاقتصادية لم تعد تدرج فى الموازنة العامة للدولة، واستقلت بموازنات مستقلة منذ صدور القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ (الذى عدل قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣)، فقد توقفنا بالتحليل عند الهيئات الاقتصادية، وأفردنا لها مبحثًا مستقلا داخل كل فصل من فصول الكتاب، باعتبارها تمثل جزءًا لا يستهان به فى الهيكل المالى والاقتصادى العام للحكومة المصرية، وحتى يتسنى كذلك عرض مقارنة بين هذه الهيئات وبقية قطاعات الموازنة العامة فى مجال الأجور والمرتبات والحوافز والمكافآت وغيرها من الصور الأجرية.

وبالقطع.. نظرًا لصعوبة الموضوع، وغياب أية دراسات تحليلية فى الأدبيات الاقتصادية والإدارية والمالية المصرية والعربية حول هذا الموضوع ـ بالمعنى الحرفى للكلمة ـ فلم يكن من الدقة التوقف عند ضفاف الكليات والإجماليات، فنزلنا إلى أمواج التفاصيل لكل وحدة إدارية داخل القطاع للتعرف على الأساس القانونى ـ إذا كان ثمة مثل هذا الأساس ـ لذلك التمييز الشاسع والتفاوت الرهيب بين العاملين فى الدولة فى مجال الاستحقاقات الأجرية.

وبعد كل هذا، خصصنا فصلًا لما أسميناه «اقتصاديات الأجور والمرتبات» قارنا فيها بين هذه الاستحقاقات الأجرية خلال هذه الفترة وبين معدلات التضخم وارتفاع الأسعار التى سادت خلال نفس الفترة، لكى نتعرف أكثر على مدى ومستوى الأجر الحقيقى ـ وليس الأجر النقدى أو الاسمى ـ ومقدار التحسن أو التدهور فى قيمة هذا الأجر.

وكذا فقد كان من الضرورى التوقف عند أنماط جديدة للإنفاق العائلى، لم يكن موجودًا من قبل أو معروفًا فى الاقتصاد المصرى، بمثل هذا الحجم والانتشار، مثل إنفاق الأسر المصرية على التعليم وخصوصًا الدروس الخصوصية، والاتصالات عبر الهاتف المحمول، والمواصلات (السرفيس والأتوبيسات المميزة أو السياحية.. إلخ من هذه التعبيرات الهجينة).

كما توقفنا عند أنماط من دخول الظل (Shadow Income) بكل ما تمثله من أشكال من الانحرافات القانونية والاجتماعية مثل الرشاوى والإكراميات مقابل أداء الخدمة العامة والجماهيرية والتى اتخذت طابعًا سرطانيًا خلال العشرين عامًا الماضية، بحيث أصبح معظم قطاعات الخدمة المدنية الرسمية تقوم على خدمة نظم غير رسمية وغير شرعية لأداء الخدمة ذاتها (أقسام الشرطة، المستشفيات العامة، المدارس العامة.. إلخ)، وهى كلها عناصر جديدة ينبغى التعرف عليها وعلى

نصيبها النسبى الذى تقتطعه من سلة الأجور والمرتبات وتدفع البعض من كاسبى الأجور والمرتبات بدورهم إلى البحث عن «دخول ظل» مشروعة أو غير مشروعة ليدخل المجتمع المصرى والشعب المصرى كله فى حلقة جهنمية من صنع الشيطان ذاته!

وفى الختام.. إذا جاز لى أن أقدم شكرى وتقديرى لكل الذين أعانونى على إنجاز هذا العمل، فقد لا أوفى الكثيرين منهم حقهم وما يستحقونه، بداية بفريق البحث الميدانى الذى عمل بصدق وأمانة وموضوعية من أجل إنجاز ما كلفتهم به من تقارير الملاحظة دون كلل ولا ملل، وإلى المفكر المرموق الأستاذ السيد يسين الذى لم يتأخر فى المساعدة والتوجيه، كما أقدم شكرى وعرفانى للأستاذ الدكتور محمد زكى أبو عامر وزير التنمية الإدارية السابق على سعة صدره ومعاونته ودعمه. كما أوجه شكرى إلى الكاتب الصحفى المرموق سلامة أحمد سلامة الذى اهتم بهذا العمل وقام بمناقشة نتائجه فى عموده اليومى الذى يحظى باهتمام ومتابعة مستمرة من جانب الرأى العام المصرى والعربى على مدى أربعة أيام متتالية مما لفت نظر الدوائر الصحفية والإعلامية المصرية لهذا البحث حتى قبل أن يحظى بفرصة النشر فى كتاب مستقل من إصدارات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، وكذلك الأستاذ أحمد كمال الدين فهمى، وكيل أول الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة السابق، الذى لولا دعمه وتشجيعه ومساندته لى طوال سنوات خمس جنبنى فيها صراعات الوسط الوظيفى وصغائره، مما مكننى من التعرف عن قرب، والدراسة بعمق لطبيعة العلاقات الوظيفية الباطنية الكامنة حصرًا فى بنية الإدارة الحكومية المصرية. ولا يفوتنى أن أقدم شكرى إلى الزملاء أعضاء أسرة مكتبة جريدة الأهرام وأرشيفها على دعمهم لى وأخص بالشكر الأستاذ إسلام عفيفى والسيدات هالة يوسف وأمينة مكيرم ورانيا شعلان ورضا السداوى والآنسات سها عثمان ورشا خليل وأمل محمد وهبة عبد الستار وياسمين، وكذلك الأستاذ جمعة أبو النيل ومحمد حسن وعبد المنعم وكل من قدم لى يد العون والمساعدة. أما مركز البحوث العربية والأفريقية ومديره العام المفكر حلمى شعراوى والأستاذ عبد الغفار شكر فلهم منى جميعًا التقدير والتحية على ما تحمّلوه من مشاق البحث عن ناشر، وإلى دار الشروق والقائمين عليها الذين تحملوا عبء إعداد هذا العمل الضخم للنشر. وإن كان هذا لا يعفينى وحدى من أية أخطاء أو قصورات قد تكون تسربت من تحت يدى هنا أو هناك.

عبـــد الخالـــق فـــاروق

# البـــــاب الأول

# بيئـــة العمــل فى القطـــاع الحكومـــــى

# فى مصـــــر

# الفصــل الأول

# بيئـــــة العمـــل فى الأدبيـــات الإداريـــــة

انشغلت الجماعات البشرية منذ أن انتظمت فى جماعات عمل ونظم حياة؛ بالبحث عن الأسس التى ينبغى أن تقوم عليها نظم العمل وتقسيم المهام والواجبات، وتحفل الكتابات القديمة (الهيروغليفية والسومرية والصينية وغيرها) سواء على جدران المعابد أو أوراق البردى بالكثير من الدلالات على هذا الاهتمام المبكر ببيئة وظروف العمل من حيث نظم الحوافز أو الروادع والعقاب، وإطار القيم السائدة وسط العاملين القائمين بالأعمال العامة ذات الصلة بالمعتقدات الدينية أو المنافع العامة خاصة فى الدول النهرية (1).

وبرغم ما أنتجته نظم الإدارة العامة القديمة فى دول المثلث الحضارى الذهبى (الفرعونية-السومرية والبابلية امتدادًا إلى الهندية وصولًا إلى الحضارة الصينية) من تجليات فى نظم الرى والصرف أو فى الطرز المعمارية التى عدت من عجائب الدنيا حتى يومنا، فإن الطور الأهم على صعيد التأصيل النظرى جاء مع انبثاق الثورة الصناعية الحديثة فى إنجلترا وبقية الدول الأوربية والأمريكية منذ أوائل القرن الثامن عشر التى أفرزت إلى جانب أنماط وعلاقات الإنتاج الجديدة؛ جيلاً جديدًا من المديرين وصيغًا تنظيمية وأطرًا للعمل جديدة كل الجدة (2).

وقد نجح بعضهم فى صياغة تجاربهم العملية فكتب «ريتشارد ر. كريت» (R.R. Crit) (١٧٧٨-١٨٥٠) تجربته وابتكاره فى مجال صناعة القطن. كما قدم «دانيال ماك كلوم» (D. Mcklom) تجربته كرئيس للسكك الحديدية فى أمريكا خلال الفترة (١٨٥٤-١٨٥٧). وكذلك فعل «هنرى تاون» (H. Town) رئيس شركة «بيل & تاون» الصناعية و«هنرى متكالف» (H. Metcalef) فى الترسانة البحرية بفرانكفورت عام ١٨٨١ وغيرهم.

وبقدر ما قدمت هذه التجارب الإدارية لأصحابها فى مواقع عملهم خبرات لا غنى عنها، بقدر ما نقلت هذه الخبرة العملية إلى طور جديد تمثل فى الجهود المنظمة لتأسيس إطار نظرى يسمح بالتعامل مع عمليات الإدارة الحديثة من مجرد كونها فنًا أو موهبة شخصية لبعض القادة الصناعيين هنا أو هناك إلى اعتبارها علمًا بكل ما يتسم به العلم من انضباط فى الأحكام ومنطقية فى العمليات والإجراءات.

## المبحــث الأول:

# بيئـــة العمـــل فى تطـــوره النظـرى

يلحظ الدارس المتعمق فى تاريخ الفكر الإدارى، والتطور الرأسمالى فى أوروبا وأمريكا، ظاهرة تستحق التأمل والتحليل، حيث لم تشهدها المجتمعات المتخلفة حتى وهى فى أوج محاولتها بناء تطور رأسمالى خاص بها. هذه الظاهرة هى حالة من التزاوج بين رأس المال وأصحاب المشروعات والشركات من جهة، وبين الجامعات والمؤسسات العلمية من جهة أخرى. تلك التى تمت منذ اللحظة الأولى لبزوغ هذه الطبقة الجديدة على مسرح التاريخ.

فعلى سبيل المثال - وليس الحصر - قام «جوزيف وارتون» (J. Wortown) صاحب ومدير أحد المشروعات فى الولايات المتحدة - بتقديم منحة قدرها مائة ألف دولار لجامعتى «شيكاغو» و«كاليفورنيا» عام ١٨٩٨ من أجل إنشاء أقسام علمية لتعليم الإدارة وفنونها وقام بافتتاح هذين القسمين فعلًا فى ذلك العام. كما تولت مؤسسة «سوهو» (Soho) البريطانية إدارة نشاط علمى فى مجال الإدارة يهتم أساسًا بعلاقات العمل الإنسانية.

وعلينا أن نلاحظ، أن هذه الجهود العلمية الفردية أو المؤسسية فى مجال الإدارة ظلت طوال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وحتى النصف الأول من القرن العشرين - تركز على محاولة التأطير والتنظير لخبرة وأساليب العمل الكفيلة فى المشروعات الصناعية بتعظيم الربح، وتقليل الفاقد. سواء كان الفاقد فى وقت العمل، أو فى الموارد المالية أو العينية. ولم تحفل كثيرًا بظروف العمل والعمال، التى سجلت تقارير مفتشى العمل طوال القرن التاسع عشر فظائع ومآسى إنسانية يندى لها جبين أى حضارة إنسانية [(3)].

وتحت ضغط الحركات الاحتجاجية والعمالية، والثورات المتكررة من جانب هذه الطبقة الاجتماعية سواء فى فرنسا (١٨٤٨-١٨٧٠) أو فى إنجلترا أو ألمانيا، والتى امتدت منهما إلى الولايات المتحدة الوليدة والحديثة الاستقلال، فى صورة حركات نقابية وعمالية ثورية - برزت اتجاهات علمية حديثة فى مجال الإدارة العامة والصناعية ذات نزعة إنسانية، فابتكر «هنرى ل. جانت» (H. L. Gante) مبدأ المكافآت التشجيعية عام ١٩٠١، وأعد نظامًا جديدًا للأجور يقوم على مبدأ تدرج الأجر بالقطعة الذى يختلف عن النظام الذى قدمه «فردريك تايللور» وبقية رواد المدرسة العلمية فى الإدارة.

كما اهتم عالم النفس التجريبى الألمانى «هوجو مونستربرج» منذ عام ١٩١٠ بالبحوث التطبيقية فى مجال الصناعة، وأصدر كتابه الرائد «علم النفس والكفاءة الصناعية» عام ١٩١٣[(4)]. وكذلك فعل «والترديل سكوت» (W.D. Scott) من رواد المدرسة السيكولوجية فى إدارة الأعمال، و«هارنجتون أمرسون» (H. Amerson) فى مجال الكفاءة وتخفيض الفاقد فى العمل والإنتاج.

وهكذا.. وتحت تأثير عاملى التبلور النظرى والفكرى فى مجال أدبيات الإدارة من ناحية، وضغط الحركة الاحتجاجية العمالية والاجتماعية الواسعة المدى وبروز تيارات فكرية وثورية تطرح قضية

الانقلاب الاجتماعى (الاشتراكيون والشيوعيون والفابيون.. إلخ) من ناحيـة أخرى، برزت مـدارس جديدة فى علم إدارة المشروعات والإدارة المصنعية، تهتم بـالجوانب الإنسانية والبيئية وظروف العمل.

وإذا كان المهندس الأمريكى فردريك تايللور رائد المدرسة العلمية فى الإدارة، قد اهتم فى مصانع فيلادلفيا منذ عام ١٨٧٨ ولمدة عشرين عامًا متواصلة من التجارب والملاحظات البناءة بمعدل الأداء وسير العمليات وأنظمة الرقابة على قوائم الجرد، وأساليب تداول المهمات ودراسة الوقت وطرق استخدامها وتخطيط مكان العمل وتخطيط نظام سير العمل، التى بلورها فى كتابه الهام «مبـادئ الإدارة العلميـة»، فإن جهود «فرانك جلبرث» (F. Galbarth) وزوجته «ليليان» الأمريكيين، و«تشارلز بابدج» الإنجليزى (C. Babadge)قد استكملت جهود «تايللور» فى مجال تعميق وتأصيل مفهوم الزمن والحركة فى الإدارة الحديثة، وكذلك فعل «هارلو ستافورد بيرسون» (H. S. Person) حينما نجح فى تنظيم أول مؤتمر للإدارة العلمية فى الولايات المتحدة عام ١٩١١.

أما «هنرى فايول» (H.Fauel) الفرنسى فقد أصدر كتابه «الإدارة الصناعية والعامة» عام ١٩١٦، مؤكدًا فيه على مبدأ التخصص الوظيفى، وضرورة وحدة خط السلطة والمسئولية، وعلى عكس «تايللور» الذى كان قد ركز على أداء العمال والجوانب الفنية فى الإنتاج، والقدرة الفنية للإدارة الحديثة، ركز «هنرى فايول» على نمط للإدارة يعتمد على السلطة من أعلى، وأهمية تطبيق مبادئ وأساليب إدارية حديثة على جميع المنظمات الإنتاجية أو الخدمية.

وقد جاءت فى أعقاب هذه الموجة الأولى - التى أطلق عليها المبادئ العلمية فى الإدارة - موجة جديدة من الكتابات والمفكرين من أمثال «إلكسندر تشرش» و«هوجو ديمر» و«جون دونكان» و«لويس برانديس» و«كارل بارسونز» (K. Barsons) «وليم ليفجويل» وغيرهم، انتقل فيها الجهد النظرى من الاهتمام بالمصانع والمنشآت الإنتاجية عمومًا إلى إدارة العمل الإدارى والوظيفى بالمكاتب والأجهزة الخدمية. فأصدر «كارل بارسونز» كتابه «تنظيم المكاتب والإدارة» عام ١٩١٨، واشتمل على أفكار عميقة بشأن نظم العمل المكتبية وتنظيم أعمال المكتب وإجراءاتها، وكذا عناصر البيئة المكتبية من إضـاءة وتدفئـة أو تهوية وضوضـاء وغيرها (5).

ونشر «وليم ليفجويل» (W. Lefguell) كتابه «الإدارة العلمية للمكاتب» عام ١٩١٧ متضمنًا أفكارًا جديدة بشأن عناصر بيئة العمل السابق الإشارة إليها. كما أعد «تشستر بارنارد» كتابه «وظائف المدير» وبالمثل «جيمس بيرنهام» (J. Birnham) وكتابه الشهير «الثورة الإدارية» عام ١٩٤١، و«ليندال إيرويك» (L.Airouik) الذى نشر كتاب «عناصر الإدارة العامة» عام ١٩٤٣.

وهكذا وبحلول عقد الخمسينيات من القرن العشرين، كانت قد تبلورت عدة مدارس علمية فى مجال الإدارة، قسمها مؤرخو الإدارة إلى أربعة تيارات أو مدارس علمية متتابعة ومتداخلة هى: (6)

- المدرسة العلمية الكلاسيكية: التى من أبرز رموزها «فردريك تايللور» و«آل جلبرث» و«هنرى تاون» و«هنرى متكاليف» و«ارنتجتون أمرسون»، ركزوا اهتمامهم العلمى على حساب الوقت

واقتصاد الحركة والزمن داخل المنشأة وخط سير عمليات الإنتاج ورقابة المخزون وغيرها.

- المدرسة السلوكية: التى كان من أهم إعلامها «آلتون مايو» و«هنرى جانت» و«هوجو مونستربرج» و«مارى باركر فوليت» و«أوليفر شيلدون» و«تشستر بارنارد» وغيرهم، وقد اهتموا بالجوانب الإنسانية والسلوكية فى العمل ونظم الحوافز والأجور، وإدخال نظم الاختيار وقياس الفروق السيكولوجية بين الأفراد.

- المدرسة التحليلية أو التخصصية: وأبرز كتابها «هنرى فايول» و«أوليفر شيلدون» وقد ركزت على وضع نظرية شاملة للإدارة والمفهوم الكلى لعناصر الإدارة.

- مدرسة التحليل الكمى وبحوث العمليات: والتى ولدت من رحم النار والبارود فى الحرب العالمية الثانية وأثناءها، وركزت بأكثر من غيرها فى نظم الاستخدام الرياضى والقياسى فى إدارة العمليات الإنتاجية.

لقد تضافرت وتداخلت كل هذه المدارس الفكرية فى حقل الإدارة العامة والخاصة، الصناعية منها أو التجارية أو الخدمية؛ لتشكل أساسًا معرفيًا، وإطارًا إدراكيًا لكل القادة الإداريين فى منظمات الأعمال المختلفة، وجاء اهتمام هذه المدارس - بدرجات مختلفة بالطبع - بالظروف المحيطة بالعمل مركزًا على جانبين:

الجانب الأول: المادى، كعناصر الإضاءة والتدفئة والضجيج والتهوية والأدوات والمهمات المكتبية ونظم الأجور والحوافز... إلخ.

الجانب الثانى: الفكرية، أى عناصر الحالة الذهنية للعامل، أو الموظف، الناتجة عن الظروف السابقة، والتى من شأنها خلق اتجاه إيجابى للعامل واستعداده لمشاركة بالمجهود [(7)] أو ما بات يعرف فى الأدبيات الإدارية الحديثة «الرضاء الوظيفى» (Job-Satisfication) [(8)].

وبهذا تأسست جماعات علمية فى مجال الإدارة فى معظم دول العالم المتقدمة، فتكونت فى الولايات المتحدة جماعة الإدارة المقارنة Compartive Adminstration Group (c.a.g) فى مطلع الخمسينيات وكان من روادها «وليم سفن» (W. Siffin) و«فريدرجز» (Fred Riggs) و«فيريل هيدى» (Ferrel Heady) و«جون جاوس» (J.Gous). كما تشكلت جماعة هاوزورن (Hawthorne) بجامعة «هارفارد» بقيادة «التون مايو» (E. Mayo) التى نجحت فى إثبات العلاقة الطردية بين إنتاجية العنصر البشرى وبين العوامل النفسية وبيئة العمل والعلاقات الإنسانية داخل المنظمة [(9)].

كما تشكلت مجموعات علمية مشابهة فى كل من فرنسا وألمانيا وإنجلترا وغيرها. أما اليابان فقد نجحت فى تقديم نموذج إدارى فريد ومتميز، اقتبس منه الغرب الصناعى، خاصة ما يتعلق بنظم مجموعات العمل والتعيين مدى الحياة فى بعض القطاعات والأنشطة، بديلًا عن النظام السائد منذ

عقود فى الغرب والقائم على التشغيل المؤقت عبر نظام التعاقد المتجدد وطبقًا لنظرية Fiare And Hire الشهير.

وقدم اليابانيون فى هذا إضافات إدارية مرموقة فى مجال بيئة وظروف العمل، يرتكز على معايير إنسانية وعلاقات عمل إنسانية فى ظل الثقافة الشانتونية التى تحتضن مفهوم العائلة وتقدسه (10).

ويضيف النموذج اليابانى إلى معايير الكفاءة والجدارة لشغل الوظائف العامة، والاختبار معايير أخرى تتجاوز أى حدود للوساطة والمحسوبية أو صلات القرابة (11) وتتعزز علاقات العمل الجديدة فى النموذج اليابانى الحديث، ليس بالقوانين واللوائح، مثل قانون تأمين العاملين، أو قانون تصحيح علاقات العمل والتأمين الصحى وغيرها فحسب، بل فى ممارستها فعليًا لضمان رفاهية العاملين فى منظمات الأعمال سواء كانت حكومية أو بالقطاع الرأسمالى الخاص (12).

ولعل هذا يفسر جانبا من ظاهرة لاحظها وسجلها كثير من المراقبين للحالة اليابانية، وهو انخفاض معدل التغيب عن العمل فى مؤسسات يابانية مقارنة بغيرها من الدول الصناعية المتقدمة، حيث أشار البعض بأنها لا تتجاوز ١.٩٥٪ من أيام العمل السنوية، بينما هى تعادل ٣.٥٪ فى الولايات المتحدة وترتفع فى ألمانيا الغربية إلى ٧.٧٪، وفى فرنسا تتجاوز ٨.٣٪ (13). هذا على الرغم من أن ساعات العمل السنوية للعامل اليابانى كانت فى ذلك الحين قد بلغت ٢١٠٠ ساعة، مقابل ١٥٥٠ ساعة للعامل الألمانى و١٨٠٠ ساعة للعامل الأمريكى (14)، وهو ما حدا بالحكومة اليابانية إلى التقدم بمشروع قانون للبرلمان (الدايت) عام ١٩٩١ من أجل تخفيض عدد ساعات العمل من ٤٤ ساعة أسبوعيًا إلى ٤٠ ساعة أسبوعيًا فقط، وهو ما قابلته نقابات العمال والموظفين بالرفض، والمطالبة بزيادة الأجور بنسبة ٥.٧٪ حتى يتسنى قبول تخفيض عدد ساعات العمل (15).

وإذا أمكن تلخيص الموقف النظرى فى أدبيات الإدارة الحديثة بشأن بيئة وظروف العمل، فقد استقرت هذه الأدبيات على تحديد هذه البيئة وفقًا لدوائر ثلاث مترابطة ومتكاملة أى أننا هنا بصدد ثلاث دوائر هى:

الدائرة المجتمعية: وهى التى تشمل الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة فى المجتمع ككل، وتحفز على العمل والإنتاج، أو على العكس تؤدى إلى سيادة مناخ من الإحباط والتكاسل والإضراب الصامت.

الدائرة المؤسسية: وتشمل هذه الدائرة الأطر التشريعية، مثل قوانين العمل والتأمين الصحى والتأمينات الاجتماعية ... إلخ، فى منظمات الأعمال العامة أو الخاصة أو الحكومية، بما فى ذلك الأجور والمكافآت ونظم التحفيز المختلفة أو نظم العقاب أو نظم التدريب... إلخ.

الدائرة الداخلية: التى تتضمن نظم التشغيل داخل الوحدة الإنتاجية أو الخدمية، خاصة كانت أو عامة أو حكومية، ومدى توافر اشتراطات السلامة والأمن والصحة من تهوية أو إضاءة أو تدفئة، أو توافر البنية اللوجيستية للعمل ذاته، وهو ما ينعكس سلبًا أو إيجابًا فى مستوى الرضا الوظيفى، بكل

ما تعنيه من القبول بمؤسسة العمل، وبسياسات العمل، والقبول بعلاقات العمل سواء بين العاملين أنفسهم أو بينهم وبين رؤسائهم وقيادتهم الإدارية.

وبقدر التفاعل والتأثير المتبادل بين هذه الدوائر الثلاث تتحدد درجة كفاءة وفاعلية المنظمة والعاملين فيها، سواء على صعيد الإنتاج المادى، أو الإنتاج الخدمى، أو فى نظم الخدمة المدنية، وهو ما حدا بكثير من النظم الإدارية بالدول المتقدمة إلى مراجعة نظم العمل فيها كل فترة زمنية لضمان درجة أعلى من الفاعلية، هكذا فعلت السويد وفنلندا وأسبانيا وإيطاليا (16) وكذلك الصين (17).

# المبحـث الثانــى

# بيئــة العمــل فى الأدبيــات الإداريــــة العربيــــة

جاء الاهتمام بموضوع بيئة وظروف العمل فى المنظمة الإدارية والإنتاجية العربية متأخرًا نسبيًا، مقارنة بما يناظرها فى الأدبيات الأوربية والأمريكية، ويبدو أن أسباب ذلك مفهومة تاريخيًا، بيد أن المشكلة تكمن فى أن الاهتمام اللاحق بمثل هذا النوع من القضايا فى الأدبيات العربية عمومًا والمصرية على وجه الخصوص، قد جاء ملتبسًا بالكثير من الغموض وعدم الأصالة.

ربما كان اهتمام علماء وخبراء علم الاجتماع المصرى والعربى أسبق من اهتمام خبراء الإدارة أنفسهم، خاصة حينما اندفع عدد من علماء الاجتماع المصريين فى دراسات حقلية (ميدانية) (Field Study) فى مجالات عدة منذ أواخر عقد الأربعينيات من القرن الماضى (18).

وقد يكون الأمر مفهومًا فى علاقته بتواضع البنية الصناعية والإدارية العربية أو المصرية، حتى تاريخ اندلاع نيران الحرب العالمية الثانيــة، وواقع سيطرة الأجانب على المشروعات القائمة فى البلاد فى معظم الحالات، مما حال دون وجود اجتهادات فكرية مصرية وعربية متميزة فى هذا الحقل المعرفى الجديد.

ومع بروز دور الدولة فى النشاط الاقتصادى عمومًا والإنتاجى على وجه الخصوص فى مصر، ثم فى بقية البلاد العربية منذ منتصف الخمسينيات من القرن العشرين ـ برزت كتابات هامة فى حقل الإدارة العامة، وإدارة المشروعات (19)، واتسعت بالمقابل القضايا محل البحث والتأصيل النظرى، مثل نظم التقويم ومعوقات الأداء (20). وبيئة العمل بمفهومها الواسع فى سياق دراسة معوقات العمل الإدارى (21)، وإن كان يأخذ على التناول المصرى قلة الدراسات التطبيقية على منظمات الأعمال والمنشآت الإنتاجية عمومًا.

وإذا كان كثير من الدراسات الغربية، وما بات يعرف «بعلم النفس الوظيفى» قد أفاض فى تحليل عناصر بيئة العمل، أو ما أسماها عالم النفس الاجتماعى الألمانى «فردريك هيرزبرج» (F. Herzberg) بالعوامل الصحية، وميز بينه وبين العمل ذاته، والحقيقة أن الدراسات الإدارية الغربية لم تنقطع حتى يومنا عن بحث مدى تأثير نظم الحوافز على أداء العاملين فى المنظمة الإدارية أو الإنتاجية (22).

وبالمقابل فإن معظم الدراسات الإدارية المصرية التطبيقية قد اهتمت بثلاثة جوانب من جوانب بيئة وظروف العمل ألا وهى:

- الأجر والحوافز الإيجابية.

- الرضا الوظيفى.

- طرق قياس الأداء وتقييمها.

فانشغل العقل البحثى المصرى «بأم الهموم» الوظيفية والإدارية، ألا وهى الحوافز والأجور ودورها فى فاعلية الأداء والإنتاج، وميزت بعض هذه الدراسات بين ما يسمى الحوافز الإيجابية (Positive Incentives) والحوافز السلبية أو العقابية (Negative Incentives) ودرجة الربط بين نظم الحوافز والدرجة المتحققة من الأمان والاستقرار الوظيفى (23).

ففى دراسة السيد حمدى، اهتم بالتعرف على اتجاهات العاملين بالجهاز الإدارى فى مصر نحو نظام الأجور والآثار المترتبة عليها (24).

وفى السعودية حظت هذه المسألة باهتمام كثير من الدارسين، فرصد «ناصر العديلى» أثر الدوافع والحوافز على الرضا الوظيفى فى الأجهزة الحكومية بالمملكة السعودية (25).

ومع ذلك يمكننا أن نؤكد على تناول بعض الدارسين لعناصر مختلفة لبيئة العمل، ودرجة تأثيرها سلبًا أو إيجابًا على فاعلية الأداء داخل منظمة العمل الحكومية، فبعض الدارسين نجح فى استخلاص نتائج على درجة عالية من الأهمية بين نظم الاتصالات فى تلك المنظمات الحكومية ومستوى الكفاءة داخلها (26) وتناول البعض الآخر تأثير عناصر البيئة الاجتماعية والسياسية على فاعلية الأداء، وكذلك تأثير العوامل التنظيمية، مثل سوء توزيع الاختصاصات أو إزدواجها مثلًا أو جمود القوانين واللوائح أو ضعف نظم المعلومات أو صعوبة قياس فاعلية نظم التدريب وغيرها على الكفاءة الإدارية للمنظمة وفاعلية العاملين فيها (27).

أما د. منصور فهمى، فقد كان سباقًا فى تحليل العلاقة بين غياب القدوة فى النظام الإدارى المصرى وبين ارتفاع الفاقد فى وقت العمل، وكذا تأثير ضعف عناصر مثل الإضاءة والتهوية وغيرها فى زيادة مستوى هذا الفاقد (28).

هذا فى حين ركز دارسون آخرون حول مدى تأثير الروح المعنوية للقوى البشرية على مستوى الأداء والعوامل المؤثرة فى هذه الروح المعنوية مثل درجة المساواة بين العاملين فى المنافع أو التضحيات، والمشاركة فى نشاط الجماعة، ودرجة الشعور بالتقدم نحو الهدف والثقة فى القيادة الإدارية، وكذلك درجة توافق الفرد مع عمله ومستوى مكانة الفرد فى الجماعة (29). وعرف هؤلاء الروح المعنوية بأنها (الحالة النفسية والذهنية والعصبية لأفراد الجماعة التى تحكم سلوكهم وتصرفاتهم وتؤثر فيها وتحدد رغباتهم فى التعاون) (30).

وبكلمة أنها محصلة المشاعر والاتجاهات والعواطف التى تحكم تصرفات الأفراد، ولاحظ آخرون مدى تأثير عنصر مثل التجهيزات المكتبية الحديثة، ودرجة توفيرها من عدمه على فاعلية الأداء للأفراد داخل المنظمة الإدارية (31).

كما ربط الباحثون المصريون بين كفاءة المدير وفاعليته فى استخدام مبدأ الثواب والعقاب وبين سلبية أو إيجابية مرؤوسيه (32). أما د.حسن توفيق، فقد توقف بالشرح والتحليل لعناصر المناخ الإدارى داخل المنظمة الإدارية وطرق إدارة الموارد البشرية ذاتها (33) وكذلك فعل د.إبراهيم عباس عمر (34).

وقد حفلت مؤتمرات القادة الإداريون التى نظمها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى مصر، - وهى الجهة المناط إليها الرقابة والإشراف على النشاط الإدارى والتنظيمى للدولة المصرية وأجهزتها الحكومية - بتناول مثل هذه القضايا، ودراسة درجة تأثيرها على فاعلية الأداء، حيث زاد عددها عن ٣٥ مؤتمرًا خلال المدة من عام ١٩٦٥ وحتى عام (35)١٩٧٨ دون أن تنجح كثيرًا - ولأسباب موضوعية ومجتمعية - فى إحداث نقلة نوعية فى مستوى الأداء الحكومى فى هذا البلد.

وقد أعد عدد كبير من الباحثين والدارسين فى مجال الإدارة العامة فى مصر وفى غيرها من البلاد العربية دراسات عن علاقة وتأثير القيادة الإدارية فى فاعلية الأداء داخل المنظمات الحكومية مستعينين بأدوات علم الاجتماع، مثل استمارة الاستبيان (Qutionaire)، ونماذج دراسة الحالة (Case Study). وأظهرت بعض هذه الدراسات أن كبر سن هذه القيادات وعدم تمرسها الكفء بالعمل الإدارى من منظور الإدارة الحديثة يؤدى إلى نتائج سلبية فى أداء العاملين بالمنظمة الحكومية (36).

وقد أعدت عام ١٩٨٠ دراسة ميدانية (باستخدام استمارة الاستبيان) شملت ١٥٠ موظفًا موزعون على ٦ وزارات مصرية من حملة المؤهلات العليا، فأظهرت نتائجها اتجاهات غير إيجابية فى العمل الإدارى المصرى مثل الميل المفرط إلى المركزية فى اتخاذ القرارات - شاع استخدام وتركيز تعبير السلطة المختصة فى القوانين واللوائح المصرية - والافتقار إلى الخطط المتوسطة والطويلة الأجل، وعدم تفويض السلطات، وعدم الاهتمام بظروف العمل مثل مكان العمل، والمشاركة فى وضع الأهداف، وعدم توافر الإمكانيات، وضعف المرتبات... إلخ (37).

ومن هنا جاء الاهتمام بدراسة الأسباب الكامنة فى مقاومة الموظفين للتغيير سواء فى مصر أو فى غيرها من البلاد العربية، وعلاقة ذلك بالقيم الثقافية السائدة فى الوسط الإدارى من حيث كونه - كما عرفه (Edger Schein) - بأنه (المستوى العميق من المسلمات والاعتقادات الأساسية التى يشترك فيها أعضاء المنظمة الواحدة وتعمل بصورة غير مدركة وتحدد بطريقة مسلمة كيفية رؤية أفراد المنظمة لأنفسهم أو إدراكهم للبيئة المحيطة بهم (38).

ويؤدى نمط القيادة الإدارية دورًا فى تفشى حالات الإحباط والسلبية بين العاملين، أو على العكس، ومن هنا ركزت كثير من الدراسات والأبحاث الأكاديمية على هذا العنصر وتأثيره فى فاعلية الأداء داخل المنظمة الإدارية، وميزوا بالتالى بين المدير أو الرئيس وبين القائد الإدارى بحق من حيث قدرته على التأثير فى الآخرين أو بناء الجماعات الفاعلة فى جماعته أو قدرته على الاتصال الجيد ومستوى مهاراته الفنية أو الفكرية أو الإنسانية (39). وهكذا، فبقدر ما حظيت عناصر البيئة المادية للعمل الإدارى - كالمبانى الحكومية ودرجة تجهيزها (40) وأساليب واستراتيجيات تنظيم العمل ذاته (41) ودرجة تأثيرها على العاملين - بقدر ما شغلت قضايا مثل الحوافز والاتجاهات النفسية والسلوكية الفكر الإدارى العربى (42)، كما شغلت قضية الرضا الوظيفى وعناصره المختلفة سواء الرضا بمنظمة العمل أو الرضا بسياسات العمل أو الرضا بعلاقات العمل باهتمام الباحثين والدارسين العرب (43) وكذلك عنصر سياسة الأمن والسلامة المهنية داخل منظمات العمل (44).

والخلاصة التى يمكن أن يستخلصها الباحث أو الدارس لتطور الأدبيات الإدارية العربية أو الغربية، هو أن بيئة العمل بكل ما تشمله من ظروف مكانية ونفسية وتنظيمية ومالية ودرجة انعكاسها على الأداء الوظيفى والرضاء الوظيفى قد حظيت باهتمام واسع من جانب الدارسين الجدد فى حقل الإدارة العامة وإدارة المنشآت فى عالمنا العربى فى الموجة الثانية من تطور علوم الإدارة فى المنطقة العربية، والتى تميزت بالانشغال بالأبحاث الميدانية والتطبيقية وعبر الاستخدام الواسع لأدوات البحث الإمبيريقى (الميدانى)، على عكس الموجة الأولى التى انشغلت بالاقتباس الواسع للأسس النظرية والمبادئ العلمية للفكر الإدارى فى الغرب، فقامت باستنساخه ونقله فى كتابات وكتب مدرسية بالجامعات المصرية، فلعبت دورًا فى استزراع التربة الأكاديمية المصرية بهذا العلم الجديد، وتولى الجيل اللاحق منح قبلة الحياة لهذا العلم عبر الدراسات التطبيقية والحقلية التى أشرنا إليها قبل قليل.

# المبحــــث الثالـــــث

# بيئـــــة العمــــل فى المواثيـــق الدستوريـــــة والدوليـــــة

( أ ) فى المواثيـق الدوليــة

سبقت المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدوليـة، الدساتيـر المصرية والعربية فى تأكيد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لبنى البشر أينما كانوا، ومنها اقتبست النظم الدستورية الحديثة فى الدول النامية وغير النامية هذه الحقوق الأساسية.

ووفقًا للإعلان العالمـى لحقوق الإنسان الصـادر عن الجمعيـة العامـة للأمـم المتحدة فى العاشر من ديسمبر عـام ١٩٤٨، والذى اشتمـل على ثلاثين مـادة، نجـد أنـه قد تضمـن سبـع مواد تنـص على هـذه الحقـوق الاقتصاديـة والاجتماعية والثقافيـة، فنصت الفقـرة الثالثـة من المـادة (١٦) على أن «الأسرة هـى الخليـة الطبيعيـة والأساسيـة فى المجتمـع، ولها حـق التمتـع بحمايـة المجتمـع والدولة» وهـذه المـادة سيجـرى تطويرها والتوسع فيهـا فى العهـد الدولـى الخـاص بالحقـوق الاقتصادية والاجتماعيـة والثقافيـة الصـادر عن نفـس المنظمـة فى ديسمبـر من عام ١٩٦٦، خاصـة المادتيـن ١٠ و١١ من هـذه الوثيقـة الدولية (45).

وفى المادة (٢٣) من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان المشار إليه نص على أن: (لكل شخص حق فى العمل وفى حرية اختيار عمله وفى شروط عمل عادلـة ومرضية وفى الحماية من البطالة)، كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أن: (لجميع الأفراد - دون أى تمييز - الحق فى أجر متساوى على العمل المتساوى)، ثم جاءت الفقرة الثالثة من نفس المادة لترسم حدودًا واضحة لحقوق الإنسان العامل حيث نصت على: (لكل فرد يعمل الحق فى مكافأة عادلة ومرضية، تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرامة البشرية وتستكمل عند الاقتضاء بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية).

وهذه المادة سيجرى التوسع فيها وتطويرها أيضًا سواء فى العهد الدولى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٦٦ أو فى اتفاقيات العمل أرقام (١٢٢) لسنة ١٩٦٤ و(١٦٨) لعام ١٩٨٨، وكذا اتفاقية الحرية النقابية وحق التنظيم النقابى رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨ وغيرها من المعاهدات والمواثيق الدولية.

أما المادة (٢٤) من الإعلان العالمى فقد نصت بوضوح: (لكل شخص حق فى الراحة وأوقات الفراغ وخصوصًا فى تحديد معقول لساعات العمل وفى أجازة دورية بأجر). كما أكدت المادة (٢٥) من الإعلان على أن لكل شخص حقا فى مستوى معيشة يكفى لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية، وعلى صعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق فيما يأمن به الغوائل فى حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته التى تفقده أسباب عيشه)، ثم تستكمل الفقرة الثانية من المادة النص على: (للأمومة والطفولة حق فى رعاية ومساعدة خاصتين).

أما المادة (٢٦) فقد أكدت على حق التعليم للأبناء، وفى المادة (٢٧) فقد ألزمت الدولة الموقعة عليها على حق (كل شخص فى المشاركة الحرة فى حياة المجتمع الثقافية وفى الاستمتاع بالفنون والإسهام فى التقدم العلمى وفى الفوائد التى تنجم عنه، وكذا حقه فى حماية المصالح المعنوية والمادية المترتبة على أى إنتاج علمـى أو أدبى أو فنى من صنعه).

وقد جاء العهد الدولى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام ١٩٦٦ متضمنـًا توسعًا فى هذه الحقوق (المواد ٣-٦، ٧-٨، ٩-١٠، ١١-١٢، ١٣-١٤-١٥).

فتوسعت المادة (٧) فى تفسير شروط العمل العادلة والمرضية من حيث المكافأة والأجر وظروف السلامة والصحة، وتساوى الجميع فى فرص الترقية داخل عملهم والاستراحة وأوقات الفراغ.

أما المادة (٨) فقد أكدت على حق تكوين النقابات والانضمام إليها وتوسعت كذلك فى تفسير هذا الحق ليشمل حق الإضراب وفقًا للقوانين المرعية فى كل بلد. وفى المادة (٩) من العهد الدولى نصت على (حق الضمان الاجتماعى) وجاءت المادة العاشرة من العهد بتوسع فى شرح الحماية الخاصة بالأسرة والأمهات والأطفال وحظر استخدام الصغار فى عمل مأجور.

كما نصت المادة (١١) على حق كل شخص فى مستوى معيشى كاف له ولأسرته يوفر ما يفى بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه فى تحسين متواصل لظروفه المعيشية.

أما المادة (١٢) فقد نصت على حق كل إنسان فى التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسدية والعقلية، وتوسعت كذلك فى شرح التدابير اللازمة لممارسة هذا الحق، مثل الوقاية من الأمراض الوبائية والمهنية والمتوطنة، وكذا الخدمات الطبية والرعاية الصحية للمواطنين... إلخ. وهو ما جاء كذلك فى المواد ١٣و١٤ و١٥.

أما اتفاقيات العمل التى قامت بإعدادها ووقعت عليها الدول الأعضاء فى منظمة العمل الدولية (I.L.O)، والتى زاد عددها عن مائتى اتفاقية منها: الاتفاقية رقم (٧٨) لسنة ١٩٤٨ التى سبق وأشرنا إليها والاتفاقية رقم (١٢٢) الخاصة بسياسة العمالة التى صدرت عن المؤتمر العام للمنظمة فى يوليو عام ١٩٦٤، حيث جاء نص المادة الأولى منها ليؤكد على (توافر الحرية فى اختيار نوع العمل وأن تتاح لكل عامل أكمل فرصة ممكنة ليصبح أهلًا للعمل الذى يناسبه ليضع فيه مهاراته ومواهبه). كما نصت اتفاقية رقم (١٦٨) لعام ١٩٨٨ والاتفاقية رقم (١٥٤) والاتفاقية رقم (١٣٥) وغيرهم، للتأكيد على حقوق المرأة العاملة، ورعاية الطفولة، وهو ما تضمنته قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة فى أكثر من مناسبة (مثل القرار رقم ١٣٨٦ الصادر فى نوفمبر عام ١٩٥٩ الخاص برعاية الأطفال) والتوصية رقم (٣٤/١٨٠) بتاريخ ١٨ ديسمبر عام ١٩٧٩ الخاص بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والقرار رقم ٢٢٦٣ الصادر بتاريخ ٧ نوفمبر ١٩٦٧ وقد صبت كل هذه القرارات فى مسار طويل حتى استقرت فى تنظيم مؤتمر الأمم المتحدة الذى انعقد فى العاصمة الدنمركية (كوبنهاجن) عام ١٩٩٥ الذى صاغ ما بات يعرف بمبدأ ٢٠/٢٠، كمحاولة لتتويج كل هذه الجهود الدولية لصياغة إطار أخلاقى مقبول دوليًا بشأن حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإذا قارنا هذه النصوص والاتفاقيات والمعاهدات الدولية التى كانت مصر طرفًا فيها، سواء بالتوقيع أو التصديق، بتلك الأحوال السائدة تصدمنا الفجوة الواسعة بين النصوص الدولية وبين هذا الواقع الوظيفى والاجتماعى.

(ب) فى المواثيق الدستورية المصرية

وإذا انتقلنا بعد ذلك إلى النصوص الدستورية المصرية، التى لم تعرف مفهوم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلا مع الدستور الأول لثورة يوليو عام ١٩٥٢ وهو دستور يناير عام ١٩٥٦، واستمر هذا التنظيم الدستورى قائمًا فى كل الدساتير اللاحقة (١٩٦٤ و ١٩٧١).

ففى المادة الرابعة من دستور ١٩٧١ - الذى ما زال ساريًا ومعمولًا به حتى يومنا - جاء النص على أن (الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى الديموقراطى القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال، ويؤدى إلى تقريب الفوارق بين الدخول، ويحمى الكسب المشروع ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة).

كما نصت المادة السابعة على (يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى). أما المادة الثامنة فقد نصت على (تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين) وفى المادة العاشرة نصت على (تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة، وترعى النشء والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم).

وفى المادة (١١) جاء النص على (تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع ومساواتها بالرجل فى ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية). وسنرى عمليًا ومن واقع الدراسة الميدانية التى قمنا بها ونعرضها فى هذا الكتاب، مقدار الانتهاك المنظم الذى تقوم به الدولة وقياداتها فى كافة المواقع والمنظمات الحكومية لهذا الحق الدستورى، مثل إلغاء دور حضانات أبناء العاملات بالأجهزة الحكومية والوزارات والمصالح خاصة بعد عام ١٩٩١، والتضييق على المرأة العاملة، وزيادة الأعباء على العاملين - رجالًا كانوا أو نساء- للدرجة التى تجعل من الصعب عليهم التمتع بحياتهم وأوقات فراغهم.

أما المادة (١٣) فقد نصت على أن (العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع، ولا يجوز فرض أى عمل جبرًا على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة بمقابل عادل).

وفى المادة (١٤) جاء النص على أن (الوظائف العامة حق للمواطنين). وفى المادة (١٥) نص على أن (للمحاربين القدماء والمصابين فى الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية فى فرص العمل وفقًا للقانون). والحقيقة لقد جرى فى التطبيق انحراف دستورى عن الغرض المخصص لها، حيث تحولت بعد انتهاء حالة الحرب إلى وسيلة وتكئة للمؤسسة العسكرية، إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين، بما مثلته من خرق لروح ونص المادة (٤٠) من الدستور، حينما منحت كبار الضباط بالقوات المسلحة والمتقاعدين منهم لبلوغ سن التقاعد الحق فى شغل الوظائف المدنية القيادية وتفضيلهم عن أقرانهم من المدنيين، حتى لو كان هذا الضابط، لم يشارك أبدا فى حرب ولم يتعرض أبدا إلى إصابة، بما أدى فى المحصلة النهائية إلى عسكرة سلك الخدمة المدنية المصرية والجهاز الحكومى والإدارة المحلية والهيئات الاقتصادية، وفرض نمطًا عسكريًا وديكتاتوريًا على الحياة المصرية.

أما المادة (١٦) فقد نصت على كفالة الدولة (للخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية فى يسر وانتظام رفعًا لمستواها). وكذلك نصت المادة (١٧) على كفالة

الدولة (لخدمات التأمين الاجتماعى والصحى ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعًا وذلك وفقًا للقانون). أما المادة (١٨) فقد نصت على إلزامية التعليم وكفالة الدولة له. وكذلك جاء نص المادة (٢٠) على أن يكون (التعليم فى مؤسسات الدولة التعليمية مجانى فى مراحله المختلفة). وهو ما يجرى التحايل عليه ومخالفته من جانب الحكومة المصرية منذ بداية تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى عام ١٩٧٤، من حيث التوسع فى مدارس ومؤسسات التعليم الخاص والاستثمارى، وتضييق القبول فى التعليم الحكومى والجامعى (46).

كما تضمنت المواد (٢٣) و(٢٤) و(٢٥) و(٢٦) و(٢٧) حقوقًا متعلقة بضمان الحد الأدنى للأجور ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول (م٢٣) وسيطرة الشعب على كل أدوات الإنتاج وفقًا لخطة التنمية (م٢٤) ونصيب لكل مواطن من الناتج القومى (م٢٥) وكذا نصيب للعاملين فى إدارة المشروعات وفى أرباحها (م٢٦) ومشاركة المنتفعين فى إدارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام (م٢٧).

أما المادة (٣٠) فقد نصت على أن القطاع العام يقود التقدم فى جميع المجالات، ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية، وهى كلها أصبحت محل نظر ومراجعة منذ عام ١٩٩١، وبداية بيع القطاع العام وإصرار الخطاب السياسى الرسمى على قيادة القطاع الخاص للتنمية فى مصر.

وفى المادة (٣٣) نص على (حرمة الملكية العامة وحمايتها ودعمها واجب وطنى) وهو ما يعد حاليًا فى غير محله فى ضوء السياسات الحكومية الراهنة بما يمثل خرقًا فاضحًا وواضحًا للدستور.

أما المادة (٣٨) فقد نصت على أن (يقوم النظام الضريبى على العدالة الاجتماعية) وسوف نتعرض إلى هذا الموضوع تفصيلًا فى ثنايا بحثنا الراهن، ليتبين إلى أى مدى يجرى خرق هذا النص الدستورى فى ظل السياسات الضريبية الحالية والمستمرة منذ عام ١٩٧٤.

وفى المادة (٦٣) جاء النص على أن (لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات إلى الهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية).

وبرغم أن المادة (٨٠) نصت على أن (يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية، ولا يسرى تعديل المرتب أثناء مدة الرئاسة التى تقرر فيها التعديل) فقد جرى خرق هذه المادة الدستورية جهارًا نهارًا عام ١٩٨٧ حينما صدر قانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٨٧ و١٠١ لسنة ١٩٨٧ اللذين قضيا بزيادة مرتبات العاملين من خلال ضم علاوة خاصة بنسبة ٢٠٪ من المرتب الأساسى للعاملين بالدولة، بينما نص القانون الآخر على زيادة مرتب رئيس الجمهورية بنسبة ٣٠٠٪ سارية من تاريخ إصدار القانون وفى نفس مدة الرئاسة؟!

ويستخلص الدارس المتعمق لشئون وبنية الإدارة الحكومية المصرية، أن هذه المواد الدستورية الكثيرة التى تنص على حقوق العاملين ومزاياهم، وكذا ما نصت عليه المواثيق الدولية، قد جرى إهداره، ولم يحل وجودها من تردى أوضاع العاملين فى بيئة العمل الحكومى، بما أدى إليه من تدهور أدائه وضعف مستوى الخدمات المقدمة إلى الجمهور والمواطنين، خاصة الفقراء منهم، فقد

آلت بيئة العمل إلى انتشار حالات الفساد الإدارى والرشوة والمحسوبية، باعتبارها وسائل لتعويض النقص والتدهور فى الحقوق الأجرية للعاملين.

---

(1) انظر فى ذلك على سبيل المثال:

- د.سليم حسن «مصر القديمة» ثمانية عشر جزءًا، مكتبة الأسرة، القاهرة، ٢٠٠١.

(2) كلود. س. جورج الابن «تاريخ الفكر الإدارى» القاهرة، ترجمة أحمد حمودة، مكتبة الوعى العربى، د.ت ص ٩٠ وما بعدها.

(3) لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى: فردريك إنجلز «أحوال الطبقة العاملة فى إنجلترا» القاهرة، دار الثقافة الجديدة.

(4) كلود. س. جورج الابن، مرجع سابق، ص ١٧٣.

(5) المرجع السابق، ص ٢٥١.

(6) المرجع السابق.

(7) المرجع السابق، ص ٢٧١.

(8) د.ناصف عبد الخالق «الرضاء الوظيفى وأثره على إنتاجية العمل «مجلة العلوم الاجتماعية، الكويت، العدد الثالث، السنة العاشرة، أيلول/ سبتمبر ١٩٨٢، ص ٩٦.

(9) أسامة عبد الحليم مصطفى «إدارة العلاقات الإنسانية عملية مستمرة لتوجيه سلوك الأفراد «مجلة الإدارة، القاهرة، المجلد (١٦) العدد الرابع، ١٩٨٤، ص ٤٤ وما بعدها.

(10) لمزيد من التفاصيل حول التجربة اليابانية رجعنا إلى:

- Edwin O. Reischauer “The Japanese Today.. Change And- Countinuity”, Charles E. Tuttle Company, Tokyo. Japan, 1988 pp. 128-159.

(11) Kiyoaki Tsuji (editor) “Public Adminstration In Japan”, University Of Tokyo Press, 1984, P. 53.

(12) لمزيد من التفاصيل حول هذا، انظر:

-The Japan Of Today 1982, Ministery Of Foreing- “Affairs, Japan, 1982, PP. 86-106.

(13) د.محمد عبد القادر حاتم «الإدارة فى اليابان.. كيف نستفيد منها» القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٠، ص ١١.

(14) The Economist, August 17, 1991.

(15) Le monde, mars 29, 1992.

وكذلك: Financial Times, July 25, 1992.

(16) عن تجارب هذه الدول فى الإصلاح:

-Orgnization For Economic and Development (OECD), bookshop, Paris, 1992.

(17) عن الصين رجعنا إلى:

-The Developing Economies, dec. 1990, Institute of developing economies, Japan.

(18) لمزيد من التفاصيل حول هذا يمكن الرجوع إلى: د.حسن الساعاتى «تصميم البحوث الاجتماعية.. نسق منهجى جديد» دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.

(19) من أبرز الأسماء التى برزت خلال هذه المرحلة نذكر د.على عبد المجيد، ود. على السلمى، ود. حسن توفيق، ود. أحمد رشاد موسى، ود. إبراهيم درويش، ود. نزيه الأيوبى وغيرهم.

(20) الدراسات فى هذا المجال كثيرة نذكر منها على سبيل المثال وليس الحصر:

- د.شامر ملوح المطيرى «دور القيادات التنفيذية العليا فى التقويم والتغلب على معوقات الأداء لدى التابعين» مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد (٨٠) بتاريخ سبتمبر ١٩٩٣.

- د.محمد عبد الله آل تاجى «تطبيق نظرية هيرزبرج لقياس الرضا عن العمل فى التعليم الثانوى بمنطقة الإحساء» مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد السابق.

- د.أحمد بن حماد الحمود «تقييم الأداء الوظيفى.. الطرق والمعوقات والبدائل»، مجلة الإدارة العامة، الرياض، المجلد (٣٤)، العدد الثانى، سبتمبر ١٩٩٤.

- د.عبد الرحيم بن على المير «العلاقة بين ضغوط العمل وبين الولاء التنظيمى والأداء والرضاء الوظيفى والصفات الشخصية.. دراسة مقارنة «مجلة الإدارة العامة، الرياض، المجلد (٣٥)، العدد الثالث، أكتوبر ١٩٩٩.

- د.السيد حمدى مصطفى المعاذ «اتجاهات العاملين بالجهاز الإدارى للدولة نحو نظام الأجور، والآثار المترتبة عليها.. دراسة تطبيقية»، سلسلة الدراسات الإدارية، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، القاهرة، سبتمبر ١٩٨٥.

وهى كلها كما نلاحظ رسائل جامعية لنيل درجتى الماجستير والدكتوراه من الجامعات العربية.

[21] د.محسن العبودى «المعوقات الإدارية وأثرها فى رفع إنتاجية الإنسان المصرى»، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.

[22] انظر على سبيل المثال:

.The Motivation Manual Gisela, hagemonn, gowerpress, England, 1992

وكذلك:

Robert E. Quinn, “Becoming A Master Manager”, john willy and sons,- New York, 1990

[23] د.محمد أحمد هيكل «أثر الحوافز فى فاعلية الإدارة والإنتاج» مجلة الإدارة، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، القاهرة، المجلد (١٧)، العدد الرابع، أبريل ١٩٨٥، ص ١٧.

[24] د.السيد حمدى مصطفى المعاز «اتجاهات العاملين بالجهاز الإدارى للدولة»، مرجع سابق.

[25] ناصر محمد العديلى «الدوافع والحوافز والرضاء الوظيفى فى الأجهزة الحكومية فى المملكة العربية السعودية» مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد (٣٦)، فبراير ١٩٨٣.

[26] محمد يوسف الشافعى «الاتصالات فى الإدارة والعوامل التى تقلل من كفاءتها «مجلة الإدارة، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، القاهرة، المجلد (١٦) العدد الرابع ١٩٨٤، ص ٣٣ وما بعدها.

[27] عبد الحليم محمود حبيب «البيئة وأثرها على الإدارة المصرية»، مجلة الإدارة، القاهرة، المجلد (١٧) العدد الأول، يوليو ١٩٨٤، ص ٤٨.

[28] د.منصور فهمى «القدوة»، مجلة الإدارة، المجلد (١٨)، العدد الثانى، أكتوبر ١٩٨٥، ص ٥٨ ص ٦٥ وكذلك: د.منصور فهمى وآخرون «الفاقد فى عنصر العمل» الجهاز المركزى للتنظيم

والإدارة، القاهرة، دراسة غير منشورة، ١٩٨٠.

(29) قطب شعيب مدكور «الروح المعنوية للقوى البشرية»، مجلة الإدارة، المجلد (١٦)، العدد الرابع، إبريل ١٩٨٤، ص ٧٦ وما بعدها.

(30) المرجع السابق، ص ٧٥.

(31) محمد كمال الدين السيد «الإدارة الحديثة للأعمال المكتبية كمدخل لإدارة نظم المعلومات»، مجلة الإدارة، المجلد (١٨)، العدد الثانى، أكتوبر ١٩٨٥، ص ٧٢.

(32) د.درويش مرعى إبراهيم «المدير وسلبية مرءوسيه»، مجلة الإدارة، المجلد (١٨)، العدد الثانى، أكتوبر ١٩٨٥، ص ٧٧.

(33) د.حسن توفيق «الإدارة العامة» دار النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٩٣ وما بعدها.

(34) د.إبراهيم عباس عمر «المناخ الإدارى وارتباطه بترشيد استخدام الموارد البشرية، سلسلة الدراسات الإدارية، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، العدد ١٦، أغسطس ١٩٨٠.

(35) د.إبراهيم عباس عمر، المرجع السابق.

(36) د.صبرى حسن توفيق «ملامح الشخصية القيادية الإدارية فى المنظمة الحكومية المصرية»، مجلة الإدارة، المجلد (١٧) العدد الرابع، إبريل ١٩٨٥، ص ٧٣.

(37) د.إبراهيم عباس عمر، «المناخ الإدارى»، مرجع سابق.

(38) Edgar Schein, “Coming To A New Awareness Of Organization Culture”, solan management Review, 25, winter 1984, p. 8.

(39) د.عبد الرحمن أحمد هيجان «المدير والقائد الإدارى.. تحليل المهارات النفسية والاجتماعية فى الإدارة»، مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد (٧٧) السنة ٣٢، يناير ١٩٩٣، ص ٧ وما بعدها.

وكذلك: د.قلوباوى محمد صالح «القيادة السياسية والإدارية فى الخدمة المدنية»، مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد (٤٣)، نوفمبر ١٩٨٤، ص ٢١ وما بعدها.

(40) الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة مؤتمر المبانى وأثرها على كفاءة الأداء، برامج القادة الإداريين، مارس ١٩٧١.

(41) هوك روز «أساليب واستراتيجية تنظيم العمل» المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث، سلسلة الفكر الإدارى المعاصر، رقم (١)، عام ١٩٧٦ وكذلك:

لى و.نيلز «دراسة العمل من الناحية التطبيقية» ترجمة محمد عبد الرحمن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث، سلسلة الفكر الإدارى المعاصر، رقم (١٦) عام ١٩٧٧.

(42) د.بلقيس ناصر بن على الشريف «الاتجاهات النفسية والسلوكيات الإيجابية والسلبية فى بيئة العمل الإدارى» مجلة الإدارة العامة، المجلد (٣٥) العدد الأول، يونيو ١٩٩٥، ص ١٣٢ وما بعدها.

(43) انظر فى ذلك:

- د.ناصف عبد الخالق «الرضاء الوظيفى» مرجع سبق ذكره.

- د.ناصر محمد العديلى «الدوافع والحوافز والرضاء الوظيفى فى الأجهزة الحكومية فى المملكة العربية السعودية» مجلة الإدارة العامة، العدد (٣٦) بتاريخ فبراير ١٩٨٣.

- د.شامر ملوح المطيرى «دور القيادات التنفيذية العليا فى التقويم» مرجع سابق ذكره.

- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة «تقييم سياسة تدوير العاملين - التنقيل الوظيفى - بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة»، الإدارة المركزية للبحوث، دراسة غير منشورة، يونيو ١٩٩٠.

(44) د.وفية أحمد الهنداوى «سياسات الأمن والسلامة المهنية.. الواقع ومقترحات للتطوير»، مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد (٨٢)، مارس ١٩٩٤، ص ٤٧ وما بعدها.

(45) لمزيد من التفاصيل حول هذه الحقوق فى المواثيق الدولية راجع: عبد الخالق فاروق «الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان»، جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠٠٢، خاصة الفصل الأول.

(46) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى:

- عبد الخالق فاروق «انتهاك الحقوق الثقافية فى مصر»، القاهرة، مركز يافا للدراسات والنشر، ٢٠٠٦.

# الفصــل الثانـــى

## الأساليــب المنهجيــة المستخدمــة ومشكلاتهـــا

حفلت أدبيات علم الاجتماع منذ أوغست كونت (١٧٩٨-١٨٥٧) وحتى يومنا بمئات الدراسات والأبحاث النظرية التى حاولت التأسيس لمناهج علم الاجتماع وأساليبه.وبالقدر الذى اجتهد فيه العلماء الأوائل فى استخدام أساليب جمع البيانات، وتحليلها بهدف التعرف على دلالتها ومعانيها الاجتماعية والإنسانية السلوكية (47) بقدر بروز حاجاتهم إلى أطر وتصورات نظرية دقيقة للتعامل مع هذه البيانات والنظر إلى تلك الدلالات (48).

ومن هنا فقد كانت أساليب جمع البيانات بطريقة محايدة وموضوعية، كتلك التى قام بها مبكرًا الإنجليزى جون هوارد (١٧٢٦-١٧٩٠) عن حالة السجون فى بريطانيا وفردريك ليبلاى (١٨٠٦-١٨٨٢) لدراسة آثار التصنيع على العمال فى فرنسا وشارلس بوث (١٨٤٠ - ١٩١٦) عن حالة الفقر فى بعض أحياء لندن وغيرهم (49) هى الدافع لصياغة أسس نظرية ومنهجية ميزت فيما بعد علم الاجتماع عن غيره من العلوم المشابهة كعلم الانثروبولوجيا (دراسة السلالات البشرية) أو علم النفس التحليلى .. إلخ. (50)

وبرغم الخلاف والاختلاف الذى ساد علم الاجتماع ومدارسه بشأن مناهج البحث (Methodolagy) وأساليبه؛ حيث صنف «هوايتنى» (Whittney) مناهج البحث فى ثلاثة هى: المنهج الوصفى، والمنهج التاريخى، والمنهج التجريبى (51) (Experemental).

فإن «إدوارد وكرونباخ» (KDWARD & CRONBACK) قد ذهبا إلى اعتبارهم أربعة مناهج للبحث هى: البحوث المسحية Survey، والبحوث التطبيقية، والبحوث الاختبارية، ثم البحوث فى مجال الأدوات والمناهج ذاتها (52).

أما سللتيز Selltiz وزملائه فقد صنفوا الأبحاث إلى نوعين، فأما أنها بحوث استطلاعية ووصفية، أو أنها دراسات اختبارية لفروض السببية (53).

بينما ذهب عالم الاجتماع المصرى د. حسن الساعاتى، إلى صياغة ما يسميه «المنهج التجربى» الذى يفوق فى رأيه المنهج التجريبى (Eperimental)؛ ويصل إلى تمييز خاص به تقريبًا حينما يؤكد على أن مناهج علم الاجتماع ثلاثة هى: المنهج التجربى، والمنهج التجريبى -

التجربى، ثم أخيرًا المنهج التجريبى ويعرض شارحًا كل نوع من هذه الأنواع باستفاضة جديرة به، وبإسهاماته النظرية الجادة (54).

ويصل د. الساعاتى بدقته إلى حد التمييز بين «النهج» العلمى الذى هو الطريقة التى يتبعها الفكر ذاته فى البحث، وبين المنهاج التى هى الخطة الفكرية للبحث أو خطة البحث (55).

والحقيقة أنه منذ أواخر القرن الثامن عشر، وحتى النصف الثاني من القرن العشرين، كانت مناهج وأساليب علم الاجتماع بأنواعها المختلفة قد شهدت تطورًا هائلًا فى طرق وأساليب البحث سواء داخل المناهج الاستقرائية أو التجريبية أو الوصفية، كاستخدام الأساليب الإحصائية فى البحث الاجتماعى (أسلوب العينة - بناء المقاييس والمؤشرات) أو المنهج المونوجرافى (الوصفى) أو المنهج السوسيوجرافى (Sociography) الذى تطبق فيه أساليب الملاحظة (Observation) المنظمة ودراسات الحالة وغيرها من الأساليب (56).

وإذا كان العلم الاجتماعى هو بمثابة المعرفة المنظمة التى تبدأ بالواقع وتنتهى إلى محاولة تفسيره فإن هذا العلم قد حدد لنا خطوات البحث التى تبدأ بصياغة المشكلة وتمر عبر طرق جمع البيانات والمعلومات ثم تحليل هذه المعلومات والبيانات وتنتهى بتسجيل النتائج (57) فإن كل هذه العملية البحثية تنطلق من الملاحظة المنظمة العلمية وتترشح عبر الإطار النظرى المتماسك من زاوية المفاهيم والتصورات والفروض (Hepothies) (58) أو كما عبر أحد أساتذة علم الاجتماع الألمان بحق بأن جذور أبحاث العلوم الاجتماعية كلها (السيسيولوجيا - الانثروبولوجيا .. إلخ) هى الملاحظة (Observation) (59).

وإذا كانت أشكال جمع المعلومات والبيانات فى دراسات علم الاجتماع قد تنوعت إلى أربعة أنواع أساسية (المسوح - التحليل الثانوى للبيانات، الأبحاث النوعية أو الكيفية) فإن أسلوب الملاحظة هو أقدمها على الإطلاق (60) خاصة عندما تأتى إجابات المبحوثين على أسئلة الاستبيان أو استمارة المقابلة غير معبرة بصدق عن سلوكهم الفعلى (61).

وينبغى أن تتحلى البحوث الوصفية بسمتين أساسيتين؛ هما التقليل من احتمال التحيز فى وصف عناصر الموقف وتقويمها من ناحية والاقتصاد فى الجهد الذى يبذل فى البحث مع الحصول على أكبر قدر من المعلومات فى كل خطوات البحث بدءًا من صياغة المشكلة مرورًا بطرق جمع المعلومات وأسلوب اختيار العينة انتهاء بتحليل تلك المعلومات وتسجيل النتائج (62).

# المبحـــث الأول

# استخدام الأسلـــــوب المـــــزدوج

# .. المقابلــة والملاحظـــة

وهكذا فإن الدراسات المسحية (Survey) هى المحاولة المنظمة للحصول على المعلومات من جمهور معين أو عينة (Sample) محددة باستخدام استمارات البحث (Qutionaire) أو المقابلات (interviews) [(63)] أو دراسات الحالة (Case study) [(64)].

وتتعدد وسائل وأدوات Tools البحث فى المسوح الاجتماعية بخلاف ما أشرنا إليه قبل قليل لتشمل السجلات والوثائق والملاحظة بأنواعها.

لذا يفضل الباحثون فى دراساتهم انتهاج أكثر من أسلوب من أساليب جمع البيانات لاختبار فروضهم بصورة صحيحة، ولتقليل درجة التباين والاختلاف مما يزيد من درجة مصداقية البحث [(65)].

وفى دراستنا هذه؛ فضلنا استخدام أكثر من أسلوب واحد فى جمع البيانات فإلى جانب أسلوب الملاحظة المنظمة (Observation Controlled) استخدمنا استمارة المقابلة (interview) لعدة أسباب سوف نأتى على ذكرها بعد قليل.

أولًا: موقع أسلوب الملاحظة فى علم الاجتماع الحديث

إذا كانت الدراسات المسحية هى جوهر ومناط المنهج الوصفى فإن هذه المسوح تنقسم بدورها إلى نوعين؛ فإما أنها مسوح شاملة (Total survey) وأما أنها مسوح بالعينة (Sample surivey) [(66)]وذلك فى ظل أهداف واضحة للبحوث الاجتماعية تتحدد وفقًا لعالم الاجتماع المصرى د. حسن الساعاتى فى هدفين :

الأول: هدفًا وظيفيًا وصفيًا أو كشفيًا أو تشخيصيًا؛ بما يؤديه من وظيفة معينة فى التخطيط لسياسات معينة اقتصادية كانت أو ثقافية أو اجتماعية أو عمرانية ... إلخ.

الثانى: هدف برهانى بمعنى التحقق من مدى صحة فروض معينة [(67)] ونجاح البحث الاجتماعى فى تحقيق أهدافه تعتمد على مدى الاختيار الرشيد لأنسب الأدوات الملاءمة للحصول على البيانات والمعلومات وجهد الباحث الاجتماعى يتحدد جوهريًا فى قدرته على تمحيص هذه الأدوات وتنقيحها واختيار أنسبها لعمله [(68)].

لذا وبعد تدقيق فى هذه الوسائل والأساليب وقع اختيارنا على استخدام أسلوبى الملاحظة المخططة أو المراقبة (Controlled Observation) والمقابلة (interview) كأسلوبين متكاملين.

وتتميز الملاحظة المخططة أو المراقبة عن الملاحظة غير المخططة (Non – Controlled) فى أن الأولى تمكننا من تحديد متى وكيف وأين تتم الملاحظة، وكيف نختار العينة التى ستجرى عليها الملاحظة، بينما الثانية لا تشترط ذلك وإن كانت تتميز بمرونة أكبر (69) وتعد وسيلة الملاحظة من الوسائل الأكثر دقة فى التعامل مع الفئات التى يصعب أن تعبر عن نفسها مثل حالات الأطفال أو الفئات التى تتحدث بلغات ليس لها نظير فى لغة الباحث (70) أو كانت فئات - كالموظفين - يتجنبون الكشف عن الكثير من جوانب سلوكهم.

ويميز بعض علماء الاجتماع فى هذا بين ما يسمونه الملاحظة البسيطة (أى الملاحظة غير المخططة) بغير مشاركة أو تلك التى تتم بمشاركة من الباحث نفسه (Participation) (71)بينما يقسمها البعض الآخر إلى ثلاثة هى الملاحظة المشاركة والملاحظة المنظمة ثم أخيرًا ما يسمى الملاحظة التجريبية (72).

فالملاحظة المشاركة (Participation Observation) هى التى تلزم الباحث بالمعايشة المباشرة للأشخاص المبحوثين لفترة زمنية طويلة نسبيًا وينبغى أن يبتعد فيها الباحث عن التحيز لفئة من الفئات.

أما الملاحظة المنظمة (Systematic) فهى التى تستخدم لدراسة جوانب معينة بالذات من الموقف الاجتماعى بدلًا من دراسة مجموعة كبيرة من الأحداث وعادة ما تستخدم لأغراض الوصف والتشخيص وأحيانا للتأكد من الفروض وقد يستعين الباحث بطرق تزيد من دقة ملاحظاته مثل استمارة ملاحظة بها بعض الأسئلة المفتوحة؛ وبالتالى فهو لا يتمتع بحرية اختيار محتوى ملاحظاته؛ وغالبًا ما يلجأ الباحث إلى تقسيم السلوك إلى فئات (Category stystem) حيث تكون الفئة هى مجموعة معينة من الظواهر التى تصف السلوك الملاحظ وفقًا لها، وتواجه الباحث فى أثناء استخدامه أسلوبى الملاحظة بالمشاركة والملاحظة المنظمة صعوبتين فى التنفيذ هما:

أ - صعوبة التحكم والإحاطة بالظروف المحيطة بالموقف الاجتماعى أو الظاهرة محل الملاحظة.

ب- إن الموقف الاجتماعى أو الظاهرة موضوع الملاحظة قد لا يكونا من البساطة بحيث يمكن الإحاطة بجميع جوانبها بسهولة.

لذا، فإن الباحث قد يفضل استخدام النوع الثالث من الملاحظة ألا وهو الملاحظة التجريبية (Experimental) التى تقتضى تسجيل الملاحظات فور حدوثها والتفاعل الاجتماعى الذى يحدث بين الأشخاص والسلوك قبل أن يتغير معالمه (73).

وقد استندت أدبيات علم الاجتماع على مجموعة من القواعد عند إجراء الملاحظة فى البحوث الاجتماعية أهمها:

١- ضرورة إدخال كل العناصر والأشياء والظواهر والعلاقات ذات الصلة بموضوع البحث.

٢- ضرورة توزيع عناصر الملاحظة إذا كان القائم بها أكثر من باحث واحد (فريق بحث).

٣- ضرورة أن يسجل الباحث مدى التعارض بين ما يقوله المبحوثون وبين سلوكهم الفعلى دون إشعارهم بذلك.

٤- ضرورة ملاحظة ورصد تحركات وتصرفات المشاركين فى الموقف ودرجة التفاعل الاجتماعى أو العزلة بينهم.

٥- ضرورة مراعاة المكان واختلافه.

٦- مدى توحد المشاركين فى الموقف أو الأهداف أو الرغبات الشخصية.

٧- ملاحظة أنماط السلوك الفعلية.

٨- ملاحظة المدة والتكرار وتوقيت حدوث الموقف وما هى الفترة الزمنية التى استغرقتها (74).

ويضيف البعض التأكيد على توقيتات الملاحظة بصورة دورية (مثل ١٥ دقيقة دورية كل ساعة) تختار بشكل عشوائى للملاحظة فى يوم معين وفى أسبوع محدد بما يسمح بعد تكويدها (Coding) إلى تقديم تنميط (Category) واضح بشأن المطلوب ملاحظته (75).

ويحتاج الأمر إلى تدريب مكثف للباحثين أو فريق العمل الذى يتولى القيام بالملاحظة ليتملك الخبرة على التمييز والتفرقة بين الملاحظة السريعة والعابرة من جهة وبين الملاحظة العلمية المنهجية والمعملية من جهة أخرى.

ثانيًا: موقع أسلوب المقابلة فى علم الاجتماع الحديث:

يعتبر أسلوب المقابلة (interview) أحد أدوات البحث الاجتماعى، وهو يجرى فى حوار لفظى وجها لوجه بين الباحث القائم بالمقابلة وبين شخص آخر أو مجموعة من الأشخاص (76) ويعتبرها البعض أداة أكثر مرونة، وتقوم المقابلة على ثلاثة عناصر هى القائم بالمقابلة (interviews) والمبحوث (interviewee) وموقف المقابلة (77).

وتعرف أدبيات علم الاجتماع ثلاثة أنواع من المقابلات هى:

١- المقابلة الحرة ذات المرونة المطلقة.

٢- المقابلة المقننة حيث يتحدد فيها شكل ومضمون يوضع فى قائمة أسئلة يلتزم بها الباحثين.

٣- المقابلة المتمركزة حول موضوع محدد (Focused) حيث يركز الباحث حول خبرة معينة صاغها الفرد ونتائج هذه الخبرة (78)

وبقدر ما يتميز أسلوب «المقابلة» من صلة مباشرة مع المبحوثين، والاعتماد على إجابات المبحوث ذاته، بما يجنب عنصر التحيز من جانب الباحث، فإن هناك احتمال قائم للخطأ فى مثل هذا النوع من الأساليب المسحية؛ مثله مثل استمارة الاستبيان لأسباب عدة قد تدفع المبحوث إلى مقاومة أو رفض الإجابة عن بعض هذه الأسئلة منها:

- عدم ملاءمة مشكلة البحث للمبحوثين أو عدم اقتناعهم بها.

- عدم شمول استمارة البحث (المقابلة أو الاستبيان) على المتغيرات الأساسية (79).

- أو غموض الكلمات أو الأسئلة المستخدمة فى استمارة البحث.

- أو استخدام بعض الأسئلة الحساسة أو التى تتناول مشاعر المبحوثين بصورة غير ملائمة.

- أو عدم ملاءمة فئات الاستجابة.

وتؤدى هذه المقاومة من جانب المبحوثين أحيانا لهذه الأساليب (المقابلة - الاستبيان) إلى تفضيل كثير من الباحثين لأسلوب الملاحظة كما سبق وعرضنا ومن جانبنا فقد فضلنا استخدام الأسلوبين معا؛ أسلوب استمارة المقابلة التى تضمنت ١٣٨ سؤال شملت كافة مظاهر وجوانب اليوم الوظيفى وكيفية استغراق وقت العمل الرسمى (انظر الملاحق) كما سبق وشرحناها فى الجزء الأول من هذا البحث الموسع (80).

ومن واقع الخبرة العملية المباشرة لرئيس الفريق البحثى ومعظم أعضاء الفريق فى الأوساط الإدارية والحكومية، فقد توصلنا إلى يقين بأن ليس كل الحقائق المتعلقة بسلوكيات الموظفين (وهم عينة وموضوع الدراسة) قد تم ذكرها بصدق وموضوعية لاعتبارات عديدة، يتعلق بعضها بعلاقات العمل بين الزملاء وبعضهم البعض ويتعلق بعضها الآخر بنظم العمل الحكومية التى تسمح سواء من خلال الثغرات اللائحية أو غيرها بممارسة السلوك المخالف (الزوغان - التأخير - قراءة الصحف - تناول المأكولات أثناء العمل - إعداد المشروبات فى المكاتب .. إلخ) أو بسبب غياب اهتمام رسمى حقيقى ببيئة العمل وأهمية تناسبها مع الاحتياجات الإنسانية الضرورية للعاملين بالمصالح الحكومية سواء كانت خدمات لوجستية (مكاتب - مقاعد - بوفيهات - عيادات طبية ... إلخ) أو مالية (أجور ومرتبات وغيرها).

لذا فقد كان من الضرورى استخدام أسلوب الملاحظة المباشرة المخططة وفقًا لقائمة أو دليل للملاحظة؛ جرى تدريب فريق البحث عليه لنسد به الثغرات وأوجه النقص فى عملنا بالأسلوب الآخر (المقابلة).

وعبر المقارنة بين نتائج الأسلوبين وصلنا إلى نتائج صادقة وموضوعية ومحايدة إلى حد كبير سوف نعرضها بعد قليل.

# المبحـــث الثانـــى

# أسلــوب عمــل فريـــق البحـث الميدانـــى والمشكــلات التـــى واجهتـــه

إذن، استقر الرأى منذ الوهلة الأولى على استخدام أسلوبين علميين يكمل بعضهما بعض، ألا وهما: أسلوب استمارة المقابلة (interview) وتقارير الملاحظة المخططة (Controlled Observation) . وجرى إعداد استمارة المقابلة التى اشتملت على ١٣٨ سؤالا بعضها مفتوح وأغلبها مغلقة الإجابات أو ذو اختيارات محددة. وكذلك تم إعداد دليل الملاحظة (انظر ملاحق الكتاب)، وعبر عدة ساعات من التدريب المكثف انتهى إعداد فريق العمل الميدانى المكون من ٦ إلى ٩ باحثين للعمل الميدانى، ودفع بهم إلى الاختبار القبلى (Pre – taste) الذى اشتمل نحو ٢٥ استمارة مقابلة توزعت بين ٤ مواقع حكومية مختلفة (هيئة الرقابة على الصادرات والواردات - اتحاد الإذاعة والتليفزيون - وزارة العدل - الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة) وبعد الانتهاء من هذه المرحلة المنهجية والمفاهيمية (Conceptes)، تم المشروع فى البدء، واختيرت فترة العمل الميدانى التى استمرت خمسة شهور كاملة (أول سبتمبر عام ٢٠٠٠ إلى فبراير ٢٠٠١) ليقطع بينها شهر رمضان المعظم (ديسمبر ٢٠٠٠) وتوزعت الدراسة بين ٥١ موقعا حكوميا متنوعا بالجهاز الإدارى والإدارة المحلية فقط - مع استثناء الهيئات الخدمية والهيئات الاقتصادية كما سبق وأشرنا - فشملت المواقع وحدات من أنواع (وزارة - مصلحة - ديوان مديرية خدمات - إدارات محلية خدمية).

وتضمنت عناصر الملاحظة ٣٤ عنصرا متميزًا تبدأ من عنصر الوقت وكيفية استغراقه من جانب المبحوثين بهذه الوحدات الإدارية مرورًا بالتجهيزات المكتبية بأنواعها (مكاتب - مقاعد - إضاءة - تهوية .... إلخ) انتهاءً بنظام العمل وعلاقات العمل ومستوى الخدمات المقدمة بالوحدة الإدارية... إلخ.

وقد وضعت ضوابط صارمة أمام فريق العمل لضمان أن تأتى تقارير ملاحظاتهم المباشرة متسمة بالدقة والموضوعية وتجنب الميل للمبالغة فى التقدير أو التهوين من شأن بعض السلوكيات والظواهر والوقائع سواء المتعلقة بالوقت أو الحالة النفسية وتفاعلات علاقات العمل أو غيرها. ومن أهم هذه الضوابط فى إعداد التقارير وإدارة الفريق الميدانى:

١- تم توزيع وتقسيم عناصر الملاحظة (٣٤ عنصرًا) على أعضاء فريق البحث الزائر للوحدة الإدارية المكون غالبًا من مجموعات ثلاث يتراوح أعضاء كل مجموعة بين ثلاثة إلى أربعة باحثين؛ وذلك ضمانًا لقدرة الباحث على التركيز فتخصص أحد أعضاء الفريق فى تسجيل ملاحظة عناصر مثل نظام تسجيل الحضور والانصراف ومواعيده، ونظم تسجيل التأخيرات؛ وركز عضو آخر على عناصر البيئة اللوجستية للعمل مثل مدى كفاءة نظم الإضاءة والتهوية والمقاعد والمكاتب ومصاعد المبنى .. إلخ، بينما اهتم ثالث بطريقة قضاء واستنفاد ساعات العمل (مثل تناول الإفطار وإعداد المشروبات أو طلبها من البوفيه وقراءة الصحف والحديث فى غير مواضيع العمل وعمليات البيع والشراء داخل مكاتب العمل .. ووقت الصلاة ... إلخ) وركز عضو آخر على حال النظافة بالوحدة الإدارية عمومًا ودورات المياه وغيرها.

ومع تكرار هذه العمليات أو بعضها فى أكثر من غرفة أو مكان داخل نفس الوحدة الإدارية على مدار عدة أيام - حيث متوسط وجود وعمل فريق البحث بين ثلاثة إلى أربعة أيام - أو فى وحدات إدارية متنوعة امتلك فريق العمل ومجموعاته خبرة جيدة ارتقت يوما بعد يوم بطريقة ومستوى تقارير ملاحظاتهم اليومية.

٢- كما تقرر أن يتواجد فريق البحث أو أحد عناصره على الأقل، فى الوحدة الإدارية المحدد زيارتها صباحًا قبل ميعاد العمل الرسمى (٨.٣٠ فى جل المصالح والوحدات الحكومية) حتى يتسنى لنا معرفة الوقت المسموح به - عرفيا - للتأخير فى الحضور وقد تبين فى معظم المصالح الحكومية أن هذا الوقت يتراوح بين ١٥ دقيقة إلى ٣٠ دقيقة وفى بعض الوحدات (وزارات - أو مديريات خدمات) كان هذا الوقت يتجاوز دون مبالغة الـ ٦٠ دقيقة خاصة لقدامى الموظفين بالوحدة (الدرجة الأولى فما فوق)، وهى ظاهرة أو سلوك ليس له سند من القانون أو نظم العمل الرسمية، وكثيرًا ما تلعب فيه عوامل المجاملة وتبادل المنافع والمصالح وأيضًا الفساد الإدارى بين الموظف المسئول عن إمساك دفاتر الحضور والانصراف وبين بعض العاملين والعاملات بالوحدة دورًا كبيرًا.

٣- من ضمن ضوابط عمل الفريق الميدانى، الحرص عند بداية العمل فى وحدة إدارية على إجراء لقاء بين فريق البحث بقيادة الباحث الرئيسى (المؤلف) وبين رئيس الوحدة الإدارية، وتقديم تعريف بالمهمة والهدف من البحث، المدعوم رسميًا من جانب وزارة التنمية الإدارية ووزيرها الدكتور محمد زكى أبو عامر وقد أفاض بعض رؤساء هذه الوحدات - خاصة مديريات الخدمات بالمحافظات - فى شرح صعوبات العمل وسوء التسكين الإدارى وتواضع المبانى الإدارية، وهو ما كان محل تسجيل لاحق من جانب فريق العمل الميدانى وبعد مطابقته فعلًا مع الواقع. ولم يكن مسموحًا لأعضاء فريق البحث بالتحدث بإفاضة بشأن طبيعة بحثهم ومركز اهتمامه الرئيسى (الوقت وطرق استنفاده).

٤- كانت إدارة العمل الميدانى اليومى فى كل المواقع الحكومية المخطط لزياراتها تتم تحت الاشراف المباشر من جانب الباحث الرئيسى ورئيس الفريق البحثى، ومراقبته اللصيقة لضمان عدم المغالاة أو التهاون من جانب الباحثين فى ملاحظاتهم اللاحقة.

٥- ثم جرى فى نهاية يوم العمل، مراجعة التقارير الفردية التى يعدها كل باحث من أعضاء الفريق عن العناصر المكلف بملاحظتها ويتم بعدها تجميع هذه التقارير الفردية - بعد فحصها بدقة - وتكليف أحد أعضاء المجموعة بإعداد تقرير ملاحظة مجمع عن الوحدة الإدارية بعد الانتهاء من زيارتها وانقضاء فترة الزيارة (يومان -ثلاثة أو اربعة) ويعرض فى مناقشة عامة بين أعضاء المجموعة التى قامت بالزيارة ورئيس الفريق البحثى ككل لتصويب بعض ما قد يكون خارجًا عن الموضوع أو أية أخطاء من باب المبالغة أو التهوين، وبعد المناقشة وموافقة جميع أعضاء المجموعة عليها يجرى توقيعهم على التقرير فى صيغته النهائية ويصدق عليه من الباحث الرئيسى للمشروع البحثى.

٦- اعتمد الفريق البحثي قبل التوجه إلى الوحدة الإدارية المقصودة بالزيارة على أسلوب يقضى بضرورة الحصول مسبقًا على جدولها الوظيفى وتوزيعات الدرجات المالية للعاملين فيها، من واقع الجداول الوظيفية المتاحة بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ومقارنته أثناء المناقشة مع بعض كبار المسئولين فى هذه الجهة أو تلك بالأوضاع الراهنة وقت الزيارة لتسجيل مدى الاختلاف أو التباين بين المصدرين حتى يتسنى التطبيق الفعلى للعينة العشوائية داخل هذه الجهة ووفقًا للتوزيع النسبى للمجموعات الوظيفية ومجتمع العاملين داخلها.

٧- تلاحظ خلال عمل الفريق فى الوحدات الإدارية المختلفة، أن مخاوف قد بدت تثار بين العاملين فى هذه الوحدات، بعد فترة من العمل وطرح أسئلة الوقت، وانتابت الكثيرين منهم مشاعر القلق من إجاباتهم على هذه الأسئلة، وصرح البعض منهم بأن من شأن هذه الإجابات أن تظهر أن وقت العمل الرسمى كله يكاد يكون ضائعًا وأنهم لا يعملون فعلًا. وكان من الضرورى تبديد هذه المخاوف ومشاعر القلق حتى نتمكن من استكمال مهامنا وأبحاثنا، فأبدينا تصريحًا بأن هذه الدراسة تبتغى تحسين شروط العمل ووضع استراتيجية جديدة لإدارة الجهاز الحكومى وتحسين ظروف العاملين وأنه ليس من شأنها الإضرار بهم بأى شكل من الأشكال.

وهذا ما يفسر الاختلاف والتباين - بقدر ٦٠ دقيقة تقريبًا - بين نتائج إجابات المبحوثين أنفسهم عن أسئلة الوقت فى استمارة المقابلة وبين تقارير الملاحظة، حيث جاءت نتائج الأخيرة أعلى بحوالى ٦٠ دقيقة من إجابات المبحوثين.

هذا عن الضوابط وآليات العمل التى اتبعها فريق البحث الميدانى، بيد أن ذلك لم يحل دون ظهور الكثير من المشكلات والعقبات التى جرى تذليلها واحدة بعد الأخرى من خلال التحلى بالصبر والمثابرة.

ومن أبرز هذه المشكلات التى واجهت فريق البحث الميدانى:

أ - مشكلات تتعلق بالتوزيع الجغرافى للوحدة الإدارية.

ب- مشكلات ترتبط بالنظرة العدائية من جانب بعض قيادات هذه الوحدات الإدارية.

ج - مشكلات ترجع إلى مخاوف ومشاعر القلق التى أصابت كثيرا من الموظفين عمومًا والمبحوثين خصوصًا فى هذه الوحدات الإدارية.

فإذا بدأنا بالنوع الأول من المشكلات نجد أنه قد واجهنا واقع إدارى وتسكينى لبعض الوزارات والوحدات الإدارية، يتمثل فى توزيع إدارات بعض هذه الوحدات فى أكثر من منطقة جغرافية متباعدة من أقصى شمال القاهرة إلى أدنى جنوبها خذ مثلًا ديوان عام وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية فقد توزعت إداراتها بين ٦ مواقع مختلفة داخل القاهرة (شبرا - مدينة نصر - وسط المدينة ... إلخ) ونفس الأمر فى مصلحة الجمارك وبعض مديريات الخدمات كالتعليم والصحة والأوقاف فى محافظتى القاهرة والجيزة مما اضطرنا أحيانًا إلى اختيار إدارتين أو ثلاث تابعة لديوان عام المديرية وفى مناطق متباعدة لإجراء الدراسة والبحث فيها.

أما النظرة العدائية التى تحلى بها بعض قيادات الوحدات الإدارية سواء فى مديريات الخدمات أو الجهاز الإدارى - وللحق فإن كثيرين أيضًا كانوا قد تحلوا بروح التعاون والمسئولية - فهى نظرة دائمة ومستقرة فى وجدان وفكر هذا النوع من القيادات الذين اعتادوا إما الاستخفاف بالبحث العلمى ونتائجة أو نظروا إليه نظرة شك وريبة ظنًا بأنه وسيلة من وسائل الرقابة أو التفتيش أو التجسس سواء للقيادات الأعلى أو لجهات أجنبية؟!

وأخيرًا فإن المشكلات التى أثارتها حالة القلق والمخاوف التى انتابت كثيرا من المبحوثين من الموظفين، والتى كان من الممكن أن تؤدى إلى عدم تعاونهم تماما مع فريق البحث وعناصره، فقد أمكن التغلب عليها من خلال خبرة ومران عدد من الباحثين ورئيس فريق البحث ذاته، وبث الاطمئنان لدى المبحوثين والتأكيد على سرية نتائج البحث وعدم اطلاع أحد من رؤسائهم أو القيادات الإدارية على إجاباتهم التى لم تسجل أسماء أصحابها أو صفاتهم الشخصية. والحقيقة أن الدعم والمساندة التى حظى بها فريق البحث سواء عبر مظلة أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا أو مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بجريدة الأهرام أو وزارة التنمية الإدارية ووزيرها الدكتور محمد زكى أبو عامر قد كان لها دور ليس بالقليل فى تذليل الكثير من العقبات والمشكلات.

---

(47) د. محمد على محمد «علم الاجتماع والمنهج العلمى .. دراسة فى طرائق البحث وأساليبه» الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، الطبعة الثالثة، ١٩٨٣، صـ ٢.

(48) المرجع السابق صـ ٣.

(49) د. جمال زكى، السيد يسين «أسس البحث الاجتماعى» دار الفكر العربى، القاهرة، دون تاريخ، صـ ١٤.

(50) ج.ب جيلفورد «ميادين علم النفس النظرية والتطبيقية» أشرف على الترجمة د. يوسف مراد، المجلد الأول، دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية، ١٩٦٢.

(51) جمال زكى، السيد يسين، مرجع سابق. صـ ٤٦.

(52) المرجع السابق، صـ ٤٦.

(53) المرجع السابق، صـ ٥٢.

(54) د. حسن الساعاتى «تصميم البحوث الاجتماعية .. نسق منهجى جديد» دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، صـ ١٢٢ صـ ١٣٢ صـ ٢١٩.

(55) د. حسن الساعاتى، المرجع السابق، صـ ١٢.

(56) د محمد على محمد «علم الاجتماع والمنهج العلمى» مرجع سابق صـ ٣٦ صـ ٣٧.

(57) المرجع السابق، صـ ٨٧، صـ ١٩٠.

(58) المرجع السابق، صـ ٨٨.

(59) Chava Frankfort Nachmias & David Nachmias, "Researeh Methods in the Social Science", Fourth Edition, London, Melbourne Auckland, .Martin's Press, Jnc., 1992, P. 199

(60) .Op. cit, P. 197

(61) .Op. cit, P. 198

(62) د. محمد على محمد، مرجع سابق، صـ ١٩٠.

(63) د. محمد على، المرجع السابق، صـ ١٩٤.

(64) د. جمال زكى، السيد يسين، مرجع سابق صـ ٢٦١.

(65) .Chava Frankfort, Op. cit, P. 199

(66) د. محمد على محمد، مرجع سابق، صـ ١٩٩.

(67) د. حسن الساعاتى، المرجع السابق، صـ ٩١.

(68) د. محمد على محمد، مرجع سابق، صـ ٤٤٧.

(69) Chava Frankfort, Op. cit, P. 206.

(70) Op. cit, P. 200.

(71) د. جمال زكى، السيد يسين، مرجع سابق، صـ ١٧٦.

(72) د. محمد على محمد، المرجع السابق، ص، ٤٥٥.

(73) د. محمد على محمد، المرجع السابق، ص، ٤٥٦.

(74) المرجع السابق، صـ ٤٤٥.

(75) Chava Frankfort, Op. cit, P. 204

(76) Chava Frankfort, Op. cit, P. 224.

(77) د. محمد على محمد، المرجع السابق، صـ ٤٦٣.

(78) المرجع السابق، صـ ٤٦٣ وكذلك:

Chava Frankfort, Op. cit, PP. 224 – 229.

(79) د. محمد على محمد، المرجع السابق، صـ ٤٦٣.

(80) راجع مؤلفنا «اقتصاديات الوقت الضائع .. وأزمة الإدارة الحكومية فى مصر» مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠٠٢.

# الفصـــل الثالـــث

# تحليـــل نتائـــج تقاريـــر الملاحظـــة المنظمـــة

اشتمل عمل فريق البحث الميدانى على زيارة إحدى وخمسين وحدة إدارية موزعة بين:

- ٢٥ وحدة تابعة إلى ١٩ وزارة ومصلحة وجهازا.

- ٣٦ وحدة تابعة إلى ١٣ مديرية من مديريات الخدمات بمحافظتى القاهرة والجيزة.

وقد استبعدنا منذ البدء قطاع الدفاع والأمن والعدالة الذى يضم عدة وزارات والجهات التابعة لها (الداخلية - الدفاع - الإنتاج الحربى - العدل - المحكمة الدستورية) نظرًا لصعوبات العمل فى هذا القطاع وشروط السرية والكتمان اللذين يحيطان بعملها فى الكثير من الأحيان، ومن ثم صعوبة التعرف على طريقة إدارة أو استنفاد الوقت داخلها.

كما جرى بالمثل استبعاد أعضاء هيئة التدريس الجامعى (كادر خاص) والمدرسين فى التعليم قبل الجامعى وهؤلاء وأولئك يصل عددهم نحو مليون مشتغل وبهذا يكون حقل الدراسة التى جرى اختيار عينة البحث من ضمنها هم:

- وحدات الجهاز الإدارى للدولة باستثناء قطاع الدفاع والأمن والعدالة.

- وحدات الإدارة المحلية بمحافظتى القاهرة والجيزة - دون المدرسين بالمدارس - ويبلغ عدد العاملين فيها حوالى ٣٨٧ ألف إنسان.

وتظهر نتائج تحليل المشاهدات والملاحظات المباشرة التى رصدت فى كل منهما طبيعة البيئة الإدارية والأنماط السلوكية التى يعمل وسطها العاملون فى القطاع الحكومى عمومًا وفى هذين الفرعين أو القسمين تحديدًا. ومن هنا، فإن تحليل تقارير الملاحظة سوف تتركز فى محورين أساسيين:

الأول: الظروف المادية للعمل وهذه تشتمل بيئة العمل بالمعنى اللوجيستى مثل حالة التهوية والإضاءة وغيرها وتضم سبعة وعشرين عنصرًا.

الثانى: وتتعلق بالنمط السلوكى للعاملين بالتركيز على أشكال استغراق وقت العمل ومظاهر تبديد وضياع هذا الوقت، وتضم بدورها عشرة عناصر.

وسوف نتناول عرض نتائج تحليل تقارير الملاحظة التى قام بها فريق البحث فى وحدات الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية كلاً فى مبحث ثم نتولى تقديم عرض مجمع لنتائج الملاحظة لهما معًا فى مبحث مستقل.

# المبحـــــث الأول

# فى الجهـــاز الإدارى للدولـــــة

اشتملت تقارير الملاحظة على ٢٥ وحدة إدارية تابعة إلى ١٩ وزارة ومصلحة موزعة على النحو التالى:

الوزارات والمصالح التى تمت زيارتها وإعداد تقارير بشأنها

| النـــــوع | العـــــدد |
|---|---|
| - وزارات | ١٤ |
| - المصالح | ٤ (الرى - العقارية - ضرائب عامة - جمارك) |
| - أجهزة مركزية | ١ |
| المجمــوع | ١٩ |

وهذه الوحدات تمثل حوالى ١٧.٩٪ من مجموع وحدات الجهاز الإدارى للدولة البالغ عددها ١٠٦ وحدات فى تاريخ إعداد الدراسة، بيد أن هذه النسبة ترتفع إذا استبعدنا قطاع الدفاع والأمن والعدالة، بحيث تشكل وقتئذ ٣٥٪ من إجمالى وحدات الجهاز الإدارى للدولة. وكما أسلفنا، فإن تحليلنا سوف يتمحور حول محورين هما:

أولًا: بيئــة وظـروف العمـل الإداريـــة

تبدأ بيئة وظروف العمل الإدارى من المبنى الإدارى وتنتهى عند أجهزة التكييف ومبردات الميــاه وغيرها وسوف نتناولها هنا تباعًا:

١- المبنـــى الإدارى:

من جملة ٢٥ وحدة إدارية تم زيارتها تبين أن منها سبع وحدات تشغل مبانى قديمة [81] وأربع عشرة تشغل مبانى حديثة نسبيًا [82] بينما هناك أربع وحدات إدارية تشغل مبانى مختلطة [83] مثل وزارة الزراعة ووزارة التربية والتعليم. وهو ما يظهره البيان التالى:

بيــان رقــم (١)

موقـف المبنـى الإدارى للوحـدات التى تـمت زيارتهــا

| حالـــة المبنــــــى | العــدد | % |
|---|---|---|
| قديــــم | ٧ | ٢٨٪ |
| حديـــث | ١٤ | ٥٦٪ |
| مختلـــط (قديـــــم / حديــث) | ٤ | ١٦٪ |
| المجمـــوع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٢- وجود وحدة أمن بالمبنى

تبين من واقع تقارير الملاحظة وجود وحدات أمن وعناصر أمن داخل كل الوحدات الإدارية التى تـمت زيارتهــا كما هو مبين :

بيــان رقــم (٢)

موقـف وحــدات الأمــن داخــل الوحــدات الإداريــة التى تـمت زيارتهــا

| وحــدة الأمــن | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|

| ١٠٠٪ | ٢٥ | موجـودة |
|---|---|---|
| صفر | صفر | غير موجودة |

وعلينا أن نتأمل فى دلالات هذا من الناحيتين الإدارية والثقافية.

٣- المصاعـد:

تبين كذلك نقص هذا العنصر بصورة ملحوظة فى الوحدات الإدارية التى قد تتطلب ظروف العمل وجودها.

بيــان رقــم (٣)

موقــف المبنــى الإدارى للوحــدات التى تـمت زيارتهــا

| ٪ | العــــدد | المصاعـــــد |
|---|---|---|
| ٦٨ ٪ | ١٧ | موجـودة |
| ٢٨ ٪ | ٧ | غير موجودة |
| ٤ ٪ | ١ | غير كفـء |
| ١٠٠٪ | ٢٥ | المجموع |

والجدير بالذكر هنا، أن فريق العمل قد اقتصر رصده لهذا العنصر على الوحدات الإدارية التى تتواجد فى مبان مرتفعة، مما يتطلب وجود مثل هذه الخدمة اللوجستية. التى فى حال غيابها يتأثر سير العمل كثيرًا وتزيد احتمالات فقد وتبديد جزء من وقت العمل الرسمى.

٤- مكـان استقبـال الزائريــن:

تنظر نظم الإدارة الحديثة إلى هذا العنصر بأهمية خاصة، لاعتبارات متعلقة بانسياب العمل الإدارى ذاته وتوفير مناخ إنسانى للعاملين فى الوحدة الإدارية وقد أظهرت تقارير الملاحظة ضعف هذا

العنصر فى الإدارة المصرية الحكومية عمومًا كما يظهرها البيان التالى:

بيـان رقـم (٤)

موقف مكان استقبال الزائرين فى الوحدات الإدارية

| مكان استقبال الزائرين | العدد | ٪ |
|---|---|---|
| - موجودة | ٨ | ٣٢٪ |
| - غير موجودة | ١٧ | ٦٨٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

والمقصود بالزائرين هنا هم المترددون على مكان العمل سواء لاعتبارات متعلقة بالعمل ذاته مثل وزارات الشئون الاجتماعية أو التعليم أو المديريات الصحية ومكاتبها المنتشرة أو مترددون لاعتبارات شخصية بالعاملين داخل الوحدة أنفسهم.

٥- الموقـع:

تبين من رصد مواقع وحدات الجهاز الإدارى للدولة أن معظمها يتواجد فى قلب العاصمة المصرية (القاهرة) والقليل منها على أطراف المدينة، مثل (الوراق أو شبرا أو مدينة نصر).

بيـان رقـم (٥)

موقف مكان استقبال الزائرين فى الوحدات الإدارية

| الموقع | العدد | ٪ |
|---|---|---|
| وسط المدينة | ١٧ | ٦٨٪ |
| أطراف المدينة | ٨ | ٣٢٪ |

| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |
|---|---|---|

هذا، وإذا اعتبر البعض أن مثل هذه المناطق لم يعد ينطبق عليها أطراف المدينة فإن الحال والأمر كذلك تصبح كل الوحدات الإدارية بالجهاز الإدارى للدولة فى قلب العاصمة.

٦- نظـام الجلـوس بحجـرات العمـل:

أظهرت التقارير كذلك وجود ملحوظ لظاهرة التكدس فى المكاتب والحجرات التى تشغلها الوحدات الإدارية كما يلى:

بيــان رقــم (٦)

| الحجـــرات | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| مكدســـة | ١٢ | ٤٨٪ |
| غير مكدســـة | ١٣ | ٥٢٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

والمعيار الذى اتخذ للحكم بمدى التكدس أو عدمه هو متوسط المساحة التى يشغلها الموظف الواحد فى الحجرة، فكلما قلت هذه المساحة عن ٤ أمتار مربعة للموظف الواحد نكون بصدد حالة تكدس وفقا للمعايير الإدارية المعمول بها فى هذا النطاق.

٧- مدى توافر المكاتب والمقاعد:

أظهرت تقارير الملاحظة استمرار تواجد ظاهرة النقص فى مكاتب العمل والمقاعد الضرورية لأداء الموظفين لأعمالهم ومن أبرز الوزارات التى ما زالت تعانى من هذه الظاهرة وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى، ووزارة الشئون الاجتماعية (بمجمع التحرير)، ومصلحة الضرائب العقارية، ومأمورية ضرائب قصر النيل وعابدين التابعتان لمصلحة الضرائب العامة، وكذلك قرية البضائع وجمرك السيارات التابعان لمصلحة الجمارك. والمفارقة المثيرة للدهشة أن ديوان عام وزارة المالية يعانى بدوره من هذه الظاهرة السلبية فى بعض إداراته.

بيـــان رقــم (٧)

مــدى توافــر المكاتــب والمقاعـــد

| ٪ | العـــدد | المكاتــب والمقاعـــد |
|---|---|---|
| ٪٦٤ | ١٦ | كافيـــة |
| ٪٣٦ | ٩ | غيـــر كافيـــة |
| ٪١٠٠ | ٢٥ | المجمـــوع |

٨- مستـــوى الإضـــاءة:

تبين من واقع الملاحظة أن بعض الوحدات الإدارية بالجهاز الإدارى ما زالت تعانى من رداءة مستوى الإضاءة بها كما يظهرها البيان التالى:

بيـــان رقــم (٨)

مستـــوى الإضـــاءة فى الوحـــدات الإداريـــة التى تـمت زيارتهـــا

| ٪ | العدد | الإضاءة |
|---|---|---|
| ٪٨٨ | ٢٢ | - مقبولـــــة |
| ٪١٢ | ٣ | - رديئـــــــة |
| ٪١٠٠ | ٢٥ | المجموع |

وعلاوة على أن معيار مستوى الإضاءة فى علاقتها بالمسطح الذى يشغله العاملون بالمكان قد أخذ به فإن تكرار الشكوى من جانب العاملين من رداءة الإضاءة كانت أيضًا محل اهتمام فريق البحث

الميدانى. وكانت الجهات الثلاث التى تتسم برداءة الإضاءة هى وزارة الشئون الاجتماعية (بالمجمع) ومصلحة الجمارك (مبنى الديوان العام) وقرية البضائع التابعة لمصلحة الجمارك أيضًا.

٩- حالـة النظافـة بـدورات الميــاه:

تبين أن نسبة حالات الإهمال فى مجال النظافة بالوحدات الإدارية ما زالت مرتفعة برغم أن جدول الوظائف بهذه الجهات يمتلئ بوظائف الخدمات المعاونة (السعاة).

بيــان رقــم (٩)

| نظافــة دورات الميــاه | العــــدد | ٪ |
|---|---|---|
| نظيفة | ١٠ | ٤٠٪ |
| غير نظيفة | ١٥ | ٦٠٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

وبعض أسباب هذه الظاهرة سوء الحالة الهندسية أو غياب عمليات الصيانة والترميم علاوة بالطبع على استنكاف العمال والسعاة عن القيام بواجبات النظافة عمومًا بالمصالح الحكومية وهو ما دفع بعض الوحدات الإدارية (كديوان عام وزارة الشباب والرياضة وديوان عام وزارة الاتصالات) إلى التعاقد مع شركات نظافة خاصة للقيام بأعمال النظافة مما حمل موازنة هذه الجهات بأعباء إضافية دون مبرر معقول !

١٠- نظـم الاتصـــالات:

المقصود هنا مدى توافر شبكة اتصالات داخلية (بين العاملين وبعضهم أو بينهم وبين رؤسائهم) أو اتصالات خارجية، مما يسهل على العاملين الحصول على المعلومات وإدارة بعض الأنشطة عبر الهاتف أو الفاكس أو غيره من الوسائل الحديثة مما يؤدى إلى توفير الوقت والجهد والحركة.

بيــان رقــم (١٠)

| الاتصـــالات | العــــدد | ٪ |
|---|---|---|

| موجودة | ١٩ | ٧٦٪ |
|---|---|---|
| غير موجودة | ٢ | ٨٪ |
| غير كفء | ٤ | ١٦٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

وكان من الجهات التى لا يتواجد بها اتصالات على الإطلاق مأمورية ضرائب قصر النيل ومأمورية ضرائب عابدين بينما الجهات التى لا تعمل بها نظم الاتصالات بكفاءة قرية البضائع بمطار القاهرة والإدارة العامة لجمارك السيارات وديوان عام وزارة المالية علاوة على الديوان العام لوزارة الشئون الاجتماعية بمجمع التحرير.

١١- الحـــرارة:

تمت الزيارات الميدانية منذ شهر سبتمبر وانتهت بنهاية شهر مارس، وخلال هذه الشهور كان من الصعب التعرف على مستوى البيئة المناخية (الحرارة والرطوبة) بدقة من جانب فريق البحث الميدانى مباشرة ومن واقع الملاحظة المباشرة، لذا فقد اعتمدنا فى هاتين الحالتين (الحرارة والرطوبة) على آراء العاملين أنفسهم وعززناها بالملاحظة الجزئية لأعضاء فريق البحث مثل حالات أرضية المكان ووجود أو عدم وجود سجاجيد للأرضية ... إلخ.

بيـان رقـم (١١)

| الحـــرارة | العــدد | ٪ |
|---|---|---|
| مقبولـة | ١٩ | ٧٦٪ |
| رديئـة | ٦ | ٢٤٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

١٢- الرطوبـــة:

ينطبق عليها نفس ما أشرنا إليه فى الحالة السابقة.

بيـــان رقـــم (١٢)

| الرطوبـــــة | العـــــدد | ٪ |
|---|---|---|
| مقبولـــــة | ١٩ | ٧٦٪ |
| رديئـــــة | ٦ | ٢٤٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

وكانت الوحدات التى اتسمت برداءة هذين العنصرين هى ديوان عام وزارة الشئون الاجتماعية (بمجمع التحرير) ومأمورية ضرائب قصر النيل ومأمورية ضرائب عابدين وقرية البضائع بمطار القاهرة وديوان عام وزارة المالية ووزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية (بنوبار باشا) (وشبرا).

١٣- الحالـة العامـة للنظافـة:

يكشف هذا العنصر عن بيئة عمل غير صحية، كما تستدعى ضرورة مراجعة نمط أداء شاغلى وظائف السعاة فى المصالح الحكومية، حيث أظهرت التقارير مدى تدنى هذه الخدمة.

بيـــان رقـــم (١٣)

| حالـــــة النظافـــــة | العـــــدد | ٪ |
|---|---|---|
| جيدة | ٨ | ٣٢٪ |
| رديئة | ١٧ | ٦٨٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

١٤- طريقة تسجيل الحضور والانصراف :

تكشف تقارير الملاحظة والخبرة العملية للباحث الرئيسى وبعض أعضاء فريق البحث مدى الأهمية الفائقة لهذا العنصر فى سلوكيات الموظفين عموما، ومقدار الفساد الناتج عن اتباع نظام الدفاتر الورقية سواء بدافع المجاملة أو بهدف تحقيق منافع ومكاسب مادية - أو حتى لا أخلاقية - من جراء استخدام هذا العنصر فى البيئة الإدارية المصرية الراهنة، كما أن تولى فئات وظيفية محددة - غالبًا شاغلى الوظائف المكتبية - لهذه المهمة يؤدى إلى خلق بيئة صراعية أو تنافسية غير إيجابية.

بيــان رقــم (١٤)

| تسجيــل الحضـــور والانصراف | العـــــدد | ٪ |
|---|---|---|
| دفاتر | ٢٣ | ٩٢٪ |
| ساعة ميقاتية | - | - |
| دفاتر / وساعة ميقاتية | ٢ | ٨٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

لذا، فإن النظام الأمثل هو التسجيل الآلى (الساعة الميقاتية) وضرورة تعميمه مع منح العاملين بعض المرونة الزمنية فى التأخير لبعض الوقت اليومى أو الشهرى دون جزاء أو خصومات من الاستحقاقات الأجرية وهو ما من شأنه التخلص من بؤرة من بؤر الفساد الإدارى والأخلاقى فى المنظمات الحكومية من ناحية وتخفيض عدد الوظائف الهامشية فى الجداول الوظيفية بهذه المصالح الحكومية والجهتان اللتان تعملان بالنظام المزدوج (دفاتر وساعة ميقاتية) ديوان عام وزارة التعليم العالى (بالمبتديان) وديوان وزارة الشباب والرياضة.

١٥-العيــادة الطبيــة بمكــان العمــل:

تتوزع الخدمة الطبية للعاملين بالجهاز الإدارى للدولـة بين نظـام التأميـن الصحى أو نظام المؤسسة العلاجية، وبرغم التكلفة الأعلى لنظام المؤسسة العلاجيـة ، فإنه يتميز بأنه يسمح للوحـدة الإداريـة بإنشاء إدارة طبيـة مستقلـة داخل هـذه الوحدة الإداريـة (مثل حالة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة) بينمـا يلـزم نظام التأمين الصحى العامليـن بالتحويـل مباشـرة إلى مستشفيـات ووحدات

التأمين الصحى سواء للعلاج أو منح الإجازات الطبية أو غيرها لذا، فإن هذا العنصر ليس حاسما فى الحكم على مدى كفاءة النظام الطبى للعاملين بالوحدة الإدارية.

بيـــان رقـــم (١٥)

| ٪ | العـــدد | العيـادة بمكـــان العمـــل |
|---|---|---|
| ٤٨٪ | ١٢ | موجودة |
| ٥٢٪ | ١٣ | غير موجودة |
| ١٠٠٪ | ٢٥ | المجموع |

١٦- التأمين الصحى:

لذا، كـان من الضرورى استطلاع آراء العاملين بهـذه الوحـدات الإداريـــة عن مدى كفاءة نظام التأمين الصحـى الذى يشتركـون فيه فجاءت إجاباتهم كالتالى:

بيـــان رقـــم (١٦)

| ٪ | العـــدد | التأميـــن الصحـــى |
|---|---|---|
| ٤٪ | ١ | مقبول |
| ٩٢٪ | ٢٣ | غير مقبول |
| ٤٪ | ١ | غير مبين |
| ١٠٠٪ | ٢٥ | المجموع |

١٧- الخدمـات الصيدليـة بمكـان العمـل:

أظهرت تقارير الملاحظة وآراء العاملين بهذه الوحدات التى تمت زيارتها والبحث داخلها أنها جميعها- باستثناء ديوان عام الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة - لا توجد بها هذه الخدمة داخل مكان العمل.

بيـــان رقـــم (١٧)

| الخدمات الصيدلية داخل مكان العمل | العـــــدد | ٪ |
|---|---|---|
| - موجودة<br>- غير موجودة | ١<br>٢٤ | ٤٪<br>٩٦٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

١٨- توافــر الـــدواء:

وارتبط بذلك مباشرة استطلاع آراء العاملين بهذه الوحدات الإدارية عن مدى كفاية أو توافر الدواء فجاءت الإجابات فى جميع الوحدات بعدم كفاية الدواء المصروف للعلاج.

بيــان رقــم (١٨)

| توافــر الـــدواء | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| كاف | - | - |
| غير كاف | ٢٥ | ١٠٠٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

١٩- سيــارات نقـل العامليــن:

تبين من واقع الملاحظة أن هذه الخدمة تتواجد بصورة جيدة فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة جلها تقريبًا، بينما تكاد تنعدم لدى وحدات الإدارة المحلية كما سوف نرى، فمن بين ٢٥ وحدة إدارية بالجهاز الإدارى تبين وجود هذه الخدمة فيها جميعًا بنسبة ١٠٠٪.

بيـــان رقــم (١٩)

| سيــارات نقــل العامليـــن | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة | ٢٥ | ١٠٠٪ |
| غير موجودة | - | - |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٢٠- المجمعات الاستهلاكية بمكان العمل:

انتشرت المجمعات الاستهلاكية بالوحدات الإدارية المختلفة منذ أواخر عقد السبعينيات كمحاولة من جانب الدولة لتوفير هذه الخدمة للعاملين بالدولة وتخفيف أعباء ندرة السلع الضرورية ثم ومع التوسع فى سياسات السوق فى مطلع التسعينيات بدأت هذه المجمعات الاستهلاكية فى التآكل داخل الوحدات الإدارية وتقلص دورها تدريجيًا.

بيـــان رقــم (٢٠)

| وجــود مجمعــات استهلاكيـــة | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة | ٤ | ١٦٪ |
| غير موجودة | ٢١ | ٨٤٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٢١- دور الحضانـــة:

كانت دور الحضانة من أبرز مكتسبات المرأة العاملة منذ أواخر عقد الخمسينيات وازداد عددها وطاقتها الاستيعابية فى كافة الوحدات الإدارية الحكومية ثم تلاحظ منذ مطلع التسعينيات منحنى نزولى، استلزم من عدة وحدات إدارية إلغاء هذا الحق وتحويل أماكن هذه الحضانات إلى أشياء أخرى أقل أهمية مثلما حدث فى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة المالية بل والمدهش إلغاء هذه الخدمة / الحق فى ديوان عام وزارة الشئون الاجتماعية !

بيــان رقــم (٢١)

| ٪ | العـــدد | دور الحضانـــة |
|---|---|---|
| صفر٪ | - | موجودة |
| ١٠٠٪ | ٢٥ | غير موجودة |
| ١٠٠٪ | ٢٥ | المجموع |

وهذه الظاهرة تعكس بدورها نظرة محافظة جديدة طغت على القيادات الإدارية المسئولة فى الجهاز الحكومى المصرى منذ أواخر عقد السبعينيات وأخذت فى التنامى فى التسعينيات بدرجة مثيرة للحيرة والقلق. فى إطار تغير ثقافى أوسع نطاقًا شمل البلاد كلها وربما المنطقة العربية باتساعها. فضاقت ببعض أبنائها وبناتها.

٢٢- بوفيــه للمشروبــات:

البديل لغياب هذه الخدمة، هو لجوء العاملين بإعدادها بأنفسهم بكل ما يشكله ذلك، ليس فى تبديد وإهدار وقت العمل فحسب، بل يتعداها إلى ما يمثله من مخاطر أمنية حقيقية. وقد أظهرت تقارير الملاحظة أن معظم الوحدات الإدارية التى جرى العمل فيها وزيارتها تتواجد فيها هذه الخدمة.

بيــان رقــم (٢٢)

| ٪ | العـــدد | بوفيـــه للمشروبـــات |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| موجود | ٢٣ | ٪٩٢ |
| غير موجود | ٢ | ٪٨ |
| المجموع | ٢٥ | ٪١٠٠ |

والجهتان الوحيدتان اللتان لا تتواجد بهما هذه الخدمة هما الإدارة العامة لجمارك السيارات بمطار القاهرة، وقرية البضائع بالمطار أيضًا، بينما نجد كثيرا من الوحدات الأخرى يتواجد بها النظامان معًا أى بوفيـــها مخصصا لتقديم المشروبات كما يقوم بعض العاملين بإعداد مشروباتهم بأنفسهم مثل مأمورية ضرائب قصر النيل ومأمورية ضرائب عابدين ومبنى ديوان عام مصلحة الجمارك بمدينة نصر وديوان عام وزارة المالية وغيرها.

٢٣- بوفيـــه للوجبـات:

تندر هذه الخدمة فى الوحدات الإدارية الحكومية، والنمط السائد غالبًا هو قيام بعض العاملين - خاصة شاغلى وظائف الخدمات المعاونة - بإعداد الوجبات بأنفسهم وفى منازلهم وبيعها للعاملين، بينما نجد بعض الجهات الإدارية قد تعاقدت مع القطاع الخاص لإقامة كافيتريا خاصة لتقديم الوجبات لموظفيها (مثل ديوان عام وزارة التربية والتعليم).

بيـان رقـم (٢٣)

| بوفيـــه للوجبـات | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجود | ٩ | ٪٣٦ |
| غير موجود | ١٦ | ٪٦٤ |
| المجموع | ٢٥ | ٪١٠٠ |

٢٤- الدفايـات ووسائـل التدفئـة:

كانت فترة البحث هى موسما الخريف والشتاء، لذا فقد سجلت تقارير الملاحظة مدى توافر أجهزة وأدوات التدفئة حيث كانت متوافرة فى غالبية الوحدات الإدارية بينما ظلت بعض الوحدات الإدارية تعانى من غياب هذه الأدوات.

بيــان رقــم (٢٤)

| وسائــل التدفئـــة | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة | ١٩ | ٪٧٦ |
| غير موجودة | ٦ | ٪٢٤ |
| المجموع | ٢٥ | ٪١٠٠ |

٢٥- وسائـل التهويـة (المـراوح) :

اعتمدنا فى هذا على آراء العاملين أنفسهم حيث كانت فترة الزيارة تقع فى موسم الشتاء بينما كانت هناك وحدات إدارية أخرى قد تمت زيارتها خلال الأسابيع الأخيرة من شهور الصيف (سبتمبر) لذا فقد سجلت تقارير الملاحظة مدى توافر هذه الوسائل.

بيــان رقــم (٢٥)

| وسائــل التهويـــة (المـــراوح) | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة | ٢١ | ٪٨٤ |
| غير موجودة | ٤ | ٪١٦ |
| المجموع | ٢٥ | ٪١٠٠ |

٢٦- أجهـزة التكييـف:

أما هذه الأجهزة فقد تأكد وجودها فى مكاتب القيادات الإدارية وحدها (مدير عام فما فوق) وباستثناء ديوان وزارة الاتصالات بالعجوزة الذى يتواجد به نظام تكييف مركزى للمبنى ككل.

بيـان رقـم (٢٦)

| أجهـزة تكييـف | العـدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة | ٥ | ٢٠٪ |
| غير موجودة | ٢٠ | ٨٠٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٢٧- مبـردات الميـاه:

تبين من واقع الملاحظة المباشرة انتشار هذه الأدوات بمعظم مصالح ووحدات الجهاز الإدارى للدولة على عكس الحال فى وحدات الإدارة المحلية.

بيـان رقـم (٢٧)

| مبـردات الميـاه | العـدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة | ٢٠ | ٨٠٪ |
| غير موجودة | ٥ | ٢٠٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

هذه هى ملامح البيئة اللوجستية للعمل الإدارى بوحدات الجهاز الإدارى للدولة التى تمت زيارتها والبحث فيها وهى تكاد تكون صورة مصغرة للموقف العام فى هذا الفرع أو الرافد للإدارة الحكومية

فى مصر، ودون أن نتطرق إلى العناصر الأجرية فى المفهوم الأوسع لبيئة العمل، الذى سنخصص له بابًا مستقلًا.

فكيف تأثرت وتفاعلت هذه البيئة الإدارية مع السلوك الوظيفى للعاملين فيها؟

ثانيًا: النمط السلوكى للعاملين بالجهاز الإدارى

حرصت تقارير الملاحظة، طوال هذه المرحلة من البحث على الالتزام بعناصر دليل الملاحظة الذى سبق إعداده وجرى تدريب فريق البحث الميدانى على كيفية تطبيقه من ناحية، والتماهى والتوازى مع عناصر الأسئلة المتعلقة بأشكال تبديد وقت العمل الرسمى الواردة فى «استمارة المقابلة» من ناحية أخرى. وقد التزم فريق البحث إلى حد كامل بالدقة والأمانة فى تسجيل ملاحظاتهم وتصويب بعضهم البعض من خلال المناقشة الجماعية التى تتم أثناء مراجعة تقارير الملاحظة الفردية وحتى يستقر أعضاء الفريق بصياغة التقرير النهائى للمجموعة فى كل وحدة إدارية وقبل الانتقال للعمل فى وحدة إدارية أخرى. وقد أمكن تسجيل هذه الملاحظات طبقًا لعشرة عناصر على النحو التالى:

١- تناول المأكولات:

سجلت تقارير الملاحظة انتشار هذه العادة فى أوساط الوحدات الإدارية للجهاز الإدارى التى تمت زيارتها بنسبة تصل إلى ٨٨٪ كما يظهرها البيان التالى:

بيان رقم (٢٨)

| تناول المأكولات | العدد | ٪ |
|---|---|---|
| سائدة | ٢٢ | ٨٨٪ |
| غير سائدة | ٣ | ١٢٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

والمقصود هنا من تعبير (سائدة): هو انتشارها فى معظم إدارات وحجرات العمل بالوحدة الإدارية سواء كممارسة أفراد أو كممارسة جماعية (إفطار جماعى) أما مفهوم (غير سائدة) فيقصد به العكس؛ وجودها ولكن بصورة غير ملحوظة، بل فى شكل سلوك فردى غير متواتر ومنتظم.

٢- تنـاول المشروبـات وطريقـة إعدادهـا:

برغم انتشار بوفيهات إعداد المشروبات فى معظم الوحدات الإدارية التى قمنا بزيارتها، فإن الملاحظة الجديرة بالتسجيل هو استمرار عادة إعداد الموظفين (رجالاً كانوا أو نساء) لبعض مشروباتهم بأنفسهم وبأدوات موجودة فى أدراج مكاتبهم مثل: السخانات والأكواب والشاى والسكر.. إلخ.

بيــان رقــم (٢٩)

| ٪ | العـــدد | تنــاول وإعــداد المشروبـــات |
|---|---|---|
| ٤٤٪ | ١١ | من البوفيـــه |
| ٨٪ | ٢ | إعداد الموظفين |
| ٤٨٪ | ١٢ | بوفيـــه /إعداد الموظفين |
| ١٠٠٪ | ٢٥ | المجموع |

٣- قراءة الصحف بالمكاتب:

تلاحظ انتشار هذه العادة بصورة ملحوظة، ويصاحب هذه العادة جملة تصرفات تبدأ بنظام معين لتداول الصحيفة بين الزملاء، فيما يشبه الاستعارات، ثم يعقب ذلك فى أحيان كثيرة إدارة نقاش ثنائى أو جماعى حول موضوع من الموضوعات المثارة بالصحيفة (رياضى- سياسى- دينى ... إلخ) فيما يشبه الندوات الجماعية اليومية غير المنظمة.

بيــان رقــم (٣٠)

| ٪ | العـــدد | قــراءة الصحــف |
|---|---|---|
| ٨٤٪ | ٢١ | منتشرة |
| ١٦٪ | ٤ | غير منتشرة |

| | | |
|---|---|---|
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٤- استقبال زائريـن :

برغم أن معظم الوحدات الإدارية التى تمت زيارتهـا لا تخصص أماكن محددة لاستقبال زائرين سواء كانوا بهدف العمل أو زائرين لأسباب شخصية فقد تبين أن هذا السلوك قائم بصورة ملحوظة.

بيـان رقـم (٣١)

| استقبـال زائريـن | العــدد | ٪ |
|---|---|---|
| منتشرة | ١٥ | ٦٠٪ |
| غير منتشرة | ١٠ | ٤٠٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٥- التردد على العيادة الطبية:

تظهر التقارير أن هذه الممارسة قليلة نسبيًا، ويرجع ذلك إلى ضآلة عدد العيادات فى الوحدات الإدارية محل الدراسة كما سبق وعرضنا.

بيـان رقـم (٣٢)

| التـردد على العيـادة | العــدد | ٪ |
|---|---|---|
| كثيرة | ٣ | ١٢٪ |
| قليلة | ٢٢ | ٨٨٪ |

| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |
|---|---|---|

٦- أداء الصــلاة وقيامهــا:

انتشرت هذه الممارسة وزحفت على وحدات الجهاز الإدارى وكافة وحدات الإدارة الحكومية المصرية منذ منتصف السبعينيات حتى أصبحت كاسحة داخل الإدارات الحكومية ويعقبها فى الكثير من الحالات - خاصة فى شهر رمضان - درس دينى يتولاه أحد العاملين بالوحدة الإدارية أو أكثر من عامل واحد.

بيــان رقــم (٣٣)

| قيــام الصـــلاة وأداؤهـــا | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| مقامة<br>غير مقامة | ٢٥<br>- | ١٠٠٪<br>- |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٧- ممارسـة التجـارة داخـل الجهـاز الإدارى:

تفشت ممارسة التجارة داخل الجهاز الإدارى وكافة وحدات الإدارة الحكومية خلال ربع القرن الماضى واتخذت هذه الممارسة شكلين: فإما أن موظفين من داخل الوحدة الإدارية ذاتها يقومون بالبيع داخل وحداتهم؛ بحيث أننا قد رصدنا داخل أحد الأجهزة الحكومية التى يعمل بها حوالى ١٥٠٠ موظف - حوالى ٥٥ موظفا يقومون بعمليات البيع والشراء أى ما يعادل ٤٪ من إجمالى العاملين بالوحدة الإدارية، والشكل الثانى هو انتشار تردد مندوبى مبيعات لكافة السلع والخدمات: (أدوات مطبخ - أدوات مكياج - ملابس ... إلخ) على هذه الوحدات الإدارية ويتم ذلك بالاتفاق (والتآمر) مع بعض عناصر الأمن داخل هذه الوحدات الإدارية أو حتى بعض القيادات الإدارية أنفسهم ، والدافع المؤكد لهذه الممارسة أو الظاهرة عاملين:

أولهما: هو ارتفاع أعباء المعيشة مما يؤدى إلى لجوء بعض العاملين - ومنهم من يشغل وظيفة مدير عام - إلى هذا العمل الإضافى داخل مقر العمل الحكومى وأثناء ساعاته المقررة رسميا.

ثانيهما: هو ما يشكله هذا السوق الضخم من حافز لهذه الممارسة حيث يبلغ عدد موظفى الدولة وأجهزتها المختلفة نحو ٥ ملايين إنسان منتشرين من أقصى الشمال إلى أدنى الجنوب. وهم قوة شرائية هائلة حتى لو كانت مؤجلة (البيع بالتقسيط).

بيـــان رقـــم (٣٤)

| ممارســـة التجـــارة | العـــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| منتشرة<br>غيرمنتشرة | ١٤<br>١١ | ٥٦٪<br>٤٤٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |
| ممارسة التجارة من عاملين داخل الوحدة<br>منتشرة<br>غير منتشرة | ١٥<br>١٠ | ٤٠٪<br>٦٠٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |
| ممارسة التجارة من خلال مندوبى مبيعات<br>- منتشرة<br>غيرمنتشرة | ١٣<br>١٢ | ٥٢٪<br>٤٨٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٨- العلاقـة بين العامليـن ورؤسائهـم:

تتميز العلاقة بين العاملين ورؤسائهم عادة بطابع شديد التعقيد من حيث تباين المساحة بين الاحترام والطاعة من جهة، أو الطاعة واللامبالاة من جهة أخرى. وقد سجل فريق البحث الميدانى ملاحظاتهم بشأن هذه العلاقة التى يصعب سبر أغوارها فى فترة البحث الميدانى القصيرة نسبيًا، عبر أخذ رأى العاملين أنفسهم ومطابقتها بشكل أو بآخر بالملاحظات المباشرة والعيانية لأعضاء الفريق عن نمط هذه العلاقة بين العاملين ورؤسائهم وأخذنا بمعيارين هما ما أسميناه العلاقة التفاعلية التى يقصد بها مساحة واسعة نسبيًا من الطاعة وليدة الاحترام بين هؤلاء العاملين ورؤسائهم وكذلك مساحة من تبادل الآراء وأخذ مقترحات العاملين بعين الاعتبار عند اتخاذ القرارات أو تنفيذ بعض السياسات. وعلى النقيض فإن العلاقة غير التفاعلية تنتفى فيها هذه العناصر.

بيـان رقـم (٣٥)

| العلاقـة بين العامليـن ورؤسائهـم | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| تفاعلية | ٢١ | ٨٤٪ |
| غير تفاعلية | ٤ | ١٦٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٩- طريقـة وضـع خطـة عمـل الإدارة:

يؤثر مدى مشاركة العاملين فى وضع خطة العمل أو بعض عناصرها على الأقل من حيث تحديد الأهداف السنوية للإدارة أو نمط السياسات التنفيذية أو توقيتات التنفيذ أو نظم الرقابة والمتابعة والتقييم أو غيرها على بيئة العمل من ناحية ونمط العلاقات السلوكية بين العاملين وبعضهم البعض أو بينهم وبين رؤسائهم وقياداتهم الإدارية، وقد استطلعنا رأى العاملين فى الوحدات الإدارية التى قمنا بالبحث الميدانى فيها عن هذا الموضوع وجاءت الإجابات غير واضحة ومختلطة غالبًا، وبرغم عدم قناعتنا بمدى صدق الإجابات التى حصلنا عليها من العاملين إلا أننا فضلنا أن نسجلها كما هى دون تدخل منا.

بيـان رقـم (٣٦)

| طريقـة وضـع خطـة العمـل بالإدارة | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|

| فردية من الرؤساء | ١٢ | ٤٨٪ |
|---|---|---|
| جماعية (أى مشاركة العاملين) | ١ | ٤٪ |
| فردية / جماعية | ١٢ | ٤٨٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

والانطباع الذى ساد لدينا - وتعززه خبراتنا الإدارية العملية - هو أن كثيرا من الأفراد الذين صرحوا بأن طريقة وضع الخطة هى خليط بين انفراد المديرين بوضعها ومشاركة العاملين فيها أو فى بعض عناصرها على الأقل كانت هذه الإجابات تحت وطأة الإحساس الذاتى بعدم أهميتهم فى حال الإقرار بغياب هذه المشاركة، فجاءت الإجابات رد فعل أكثر منها تعبيرا عن حقائق الأوضاع فى الإدارة الحكومية المصرية.

١٠- علاقـات التعـاون بيـن الزمـلاء

سجلت تقارير الملاحظة هذا العنصر عبر الملاحظة المباشرة واستطلاع آراء العاملين أنفسهم فأبدى معظم العاملين فى هذه الوحدات آراءهم لصالح وجود تعاون بين الزملاء كما يظهر فى البيان التالى:

بيـــان رقــم (٣٧)

| علاقـات التعـاون بيـن الزمــلاء | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| يوجد تعاون | ٢٠ | ٨٠٪ |
| لا يوجد تعاون | ٥ | ٢٠٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

وربما جاءت هذه النتيجة مخالفة للانطباعات الخاصة ببعض أعضاء فريق البحث المربوطة بخبرات عملية تشير إلى عكس هذه النتيجة، بيد أن التزام الموضوعية والحياد ألزمنا بتسجيل ما

عبر عنه بقية أعضاء الفريق البحثى وآراء العاملين المبحوثين أنفسهم.

# المبحـــث الثانـــى

# فى الإدارة المحليـــة ومديرياتهـــا

اشتمل البحث الميدانى على ٢٦ وحدة محلية تابعة إلى ١٣ مديرية خدمات وقد انحصرت فى النطاق الجغرافى لمحافظتى القاهرة والجيزة لاعتبارات مالية، وقد تركزت هذه الوحدات فى الآتى:

١ - مديرية التربية والتعليم بالقاهرة شاملة مبانى الديوان العام بمجمع التحرير والمبنى الإدارى بالعتبة علاوة على ٨ إدارات تعليمية هى عابدين وغرب القاهرة والوايلى وعين شمس ومصر الجديدة وإدارة النزهة التعليمية.

٢ - مديرية الزراعة بمحافظة القاهرة (الديوان العام).

٣ - مديرية الشئون الصحية بالقاهرة بمبنى الديوان العام ومنطقة غرب القاهرة والخليفة الطبية.

٤ - مديرية التنظيم والإدارة بمحافظة القاهرة.

٥ - مديرية الشئون الصحية بالجيزة (الديوان العام).

٦ - مديرية الأوقاف بمحافظة الجيزة.

٧ - مديرية الشباب والرياضة بالقاهرة بدءًا من مبنى الديوان العام (مجمع التحرير) مرورًا بمنطقتى غرب القاهرة وعابدين الرياضيتين.

٨ - مديرية القوى العاملة بمحافظة الجيزة (الديوان العام).

٩ - مديرية الطرق والنقل بالجيزة (الديوان العام).

١٠- مديرية الزراعة بالجيزة (الديوان العام).

١١- مديرية الطب البيطرى بمحافظة الجيزة.

١٢- مديرية الضرائب العقارية بالجيزة.

١٣- مديرية التربية والتعليم بالجيزة بديوانها العام وإدارتى العجوزة وشمال الجيزة التعليميتين.

وسوف نعالج نتائج تحليل تقارير الملاحظة فى وحدات الإدارة المحلية بنفس النظام الذى اتبعناه فى وحدات الجهاز الإدارى.

أولًا: بيئـــة وظـروف العمـل الإداريـــة

١- المبنـــى الإدارى:

من بين ٢٦ وحدة إدارة محلية تمت زيارتها تبين أن ٢٠ وحدة منها تشغل مبانى حديثة بينما هناك ٦ وحدات ما زالت تشغل مبانى قديمة موزعة كالتالى:

بيـــان رقــم (٣٨)

| حالـــة المبنـــى | العـــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| قديم | ٦ | ٢٣٪ |
| حديث | ٢٠ | ٧٧٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

والملاحظ أنه برغم حداثة هذه المبانى الإدارية لوحدات الإدارة المحلية فإن حالتها العامة سواء من الناحية الهندسية أو الصيانة أو مستوى الكفاءة أو النظافة سيئة إلى حد كبير مما يؤكد سيادة روح الإهمال.

٢- وجـود وحـدة أمـن بالمبنـى:

كما فى وحدات الجهاز الإدارى، فإن وحدة الأمن تتواجد فى كل وحدات الإدارة المحلية أما عن مدى كفاءة وفاعلية وحدات الأمن هذه فهى محل شك كبير حيث تلاحظ انتشار الباعة الجائلين داخل مقار العمل وغيرها من الظواهر السلبية فى الانضباط الإدارى.

بيـــان رقــم (٣٩)

| وحـــدة الأمـــن | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة<br>غير موجودة | ٢٤<br>٢ | ٪٩٢<br>٪٨ |
| المجموع | ٢٦ | ٪١٠٠ |

٣- المصاعـــد :

بشكل واضح تبين غياب هذه الخدمة بشكل كبير فى معظم وحدات الإدارة المحلية برغم الحاجة الماسة إليها.

بيـــان رقـــم (٤٠)

| المصاعــــد | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة<br>غير موجودة<br>غير كفء | ١٠<br>١٥<br>١ | ٪٣٨<br>٪٥٨<br>٪٤ |
| المجموع | ٢٦ | ٪١٠٠ |

٤- مكـان استقبـال الزائريـن:

سجلت تقارير الملاحظة لفريق البحث الميدانى غياب هذا العنصر فى وحدات الإدارة المحلية التى هى اكثر ارتباطًا بالخدمات الجماهيرية، مما يؤدى إلى اختناق العملية الإدارية داخل هذه الوحدات وسيادة حالة من الفوضى فى الكثير من الحالات بسبب اختلاط الجمهور والزوار بالموظفين داخل مكاتبهم مما يؤثر سلبا على درجة انسياب العمل الإدارى.

بيـــان رقـــم (٤١)

| ٪ | العـــدد | مكــان استقبـــال الزائريـــن |
|---|---|---|
| ١٢٪ | ٣ | موجودة |
| ٨٨٪ | ٢٣ | غير موجودة |
| ١٠٠٪ | ٢٦ | المجموع |

٥- الموقـــــع:

تبين أن معظم وحدات الإدارة المحلية بمحافظة القاهرة والجيزة - وهما محل الدراسة - تتركز وسط المدينة بينما يقع بعضها فى أطراف المدينة.

بيــان رقــم (٤٢)

| ٪ | العـــدد | الموقـــع |
|---|---|---|
| ٦٩٪ | ١٨ | وسط المدينة |
| ٣١٪ | ٨ | أطراف المدينة |
| ١٠٠٪ | ٢٦ | المجموع |

٦- نظــام الجلــوس بحجـرات العمــل:

تبين كذلك أن معظم حجرات العمل بوحدات الإدارة المحلية مكدسة.

بيــان رقــم (٤٣)

| الحجـرات | العــدد | ٪ |
|---|---|---|
| مكدسة<br>غير مكدسة | ٢٢<br>٤ | ٨٥٪<br>١٥٪ |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٧- مدى توافر المكاتب والمقاعد:

تظهر تقارير الملاحظة أيضًا عدم كفاية المكاتب ومقاعد جلوس الموظفين بوحدات الإدارة المحلية.

بيــان رقــم (٤٤)

| المكاتــب | العــدد | ٪ |
|---|---|---|
| كافية<br>غير كافية | ٧<br>١٩ | ٢٧٪<br>٧٣٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٨- مستـوى الإضــاءة:

سجلت تقارير الملاحظة تدنى مستوى الإضاءة فى وحدات الإدارة المحلية بدرجة أقل مما هى عليه الحال فى وحدات الجهاز الإدارى بما يؤكد تواضع بيئة العمل فى وحدات الإدارة المحلية.

بيــان رقــم (٤٥)

| مستــوى الإضــاءة | العــدد | ٪ |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| مقبولة<br>رديئة | ١٥<br>١١ | ٥٧٪<br>٤٣٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٩- حالـة النظافـة بـدورات الميــاه:

تظهر تقارير الملاحظة سوء حالة دورات الميــاه فى غالبية وحدات الإدارة المحليـة التى تـمت زيارتهــا سـواء من الناحيـة الهندسيـة والصيانة أو مستوى النظافة.

بيــان رقــم (٤٦)

| نظافــة دورات الميــاه | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| نظيفة<br>غير نظيفة | ٤<br>٢٢ | ١٥٪<br>٨٥٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

١٠- نظـم الاتصــالات:

وفقًا للمعايير التى سبق وعرضناها، فإن شبكات الاتصالات الداخلية والخارجية لوحدات الإدارة المحلية تكاد تكون غير متوفرة على الإطلاق.

بيــان رقــم (٤٧)

| الاتصــالات | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| موجودة | ٢ | ٨٪ |
| غير موجودة | ١٣ | ٥٠٪ |
| غير كفء | ١١ | ٤٢٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

فوحدات مثل الضرائب العقارية أو الشئون الاجتماعية أو الصحية برغم حيويتها للخدمات العامة فهى تعانى من غياب نظم للاتصالات تمكنها من الحصول على المعلومات أو إبلاغ معلومات أولاً بأول فى ظل بيئة عامة تعانى من الكثير من أوجه القصور والمعاناة الصحية وغيرها.

١١- الحــرارة:

تمت الزيارات الميدانية - كما سبق وأشرنا - خلال شهور الخريف والشتاء (سبتمبر/مارس) لذا فقد اعتمدنا فى عناصر (الحرارة والرطوبة على آراء العاملين أنفسهم وعززناها بالملاحظة الجزئية من جانب فريق البحث الميدانى مثل حالة أرضية المكان وغيرها.

بيــان رقــم (٤٨)

| الحـــرارة | العــدد | ٪ |
|---|---|---|
| مقبولة | ١٣ | ٥٠٪ |
| غير مقبولة | ١٣ | ٥٠٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

١٢- الرطوبــة:

طبقًا لنفس ما أشرنا إليه فى عنصر الحرارة اعتمدنا على آراء العاملين فى هذه الوحدات.

بيــان رقــم (٤٩)

| الرطوبـــة | العـــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| مقبولة<br>رديئة | ١٢<br>١٤ | ٤٦٪<br>٥٤٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

١٣- الحالــة العامــة للنظافــة:

أظهرت تقارير الملاحظة المباشرة لفريق البحث الميدانى - سوء ورداءة حالة النظافة العامة بوحدات الإدارة العامة ودرجة الإهمال السائدة، ولم يكن المبرر كثرة تردد الجمهور على المكان كافيًا للتعبير عن حقيقة حالة الإهمال هذه.

بيــان رقــم (٥٠)

| حالــة النظافــة | العـــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| جيدة<br>رديئة | ٤<br>٢٢ | ١٦٪<br>٨٤٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

١٤- طريقـة تسجيـل الحضـور والانصراف:

أظهرت تقارير الملاحظة كذلك انتشار نظام التسجيل للحضور والانصراف بالدفاتر بنسبة ٩٢٪ من إجمالى الوحدات التى تمت زيارتها.

بيــان رقــم (٥١)

| ٪ | العــدد | تسجيل الحضور والانصراف |
|---|---|---|
| ٪٩٢ | ٢٤ | دفاتر |
| ٪٤ | ١ | ساعة ميقاتية |
| ٪٤ | ١ | دفاتر / ساعة ميقاتية |
| ٪١٠٠ | ٢٦ | المجموع |

١٥- العيـادة الطبيـة بمكـان العمـل:

تبين تواضع نسبة حضور هذه الخدمة داخل وحدات الإدارة المحلية كما يظهرها البيان التالى:

بيــان رقــم (٥٢)

| ٪ | العــدد | العيــــادة |
|---|---|---|
| ٪١٩ | ٥ | موجودة |
| ٪٨١ | ٢١ | غير موجودة |
| ٪١٠٠ | ٢٦ | المجموع |

١٦- التأميــن الصحــى:

تم تسجيل هذا العنصر من واقع استطلاع آراء العاملين داخل وحدات الإدارة المحلية التى تم العمل الميدانى فيها وقد أظهرت آراءهم عدم كفاءة نظام التأمين الصحى للعاملين فى الإدارة المحلية.

بيـان رقـم (٥٣)

| ٪ | العـــدد | التأميـن الصحـــى |
| --- | --- | --- |
| ٪٨ | ٢ | مقبول |
| ٪٩٢ | ٢٤ | غير مقبول |
| ٪١٠٠ | ٢٦ | المجموع |

١٧- الخدمـات الصيدليـة بمكـان العمـل:

تبين كذلك من واقع الملاحظة المباشرة لفريق البحث الميدانى ومن آراء العاملين أنفسهم عدم وجود هذه الخدمة على الإطلاق فى وحدات الإدارة المحلية.

بيـان رقـم (٥٤)

| ٪ | العـــدد | الخدمـــات الصيدليـــة |
| --- | --- | --- |
| - | - | موجودة |
| ٪١٠٠ | ٢٦ | غير موجودة |
| ٪١٠٠ | ٢٦ | المجموع |

١٨- مـدى توافـر الـدواء:

تبين كذلك من واقع استطلاع آراء العاملين بوحدات الإدارة المحلية عدم كفاية أو عدم توافر هذه الخدمة.

بيـان رقـم (٥٥)

| توافـر الـدواء | العــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| كاف<br>غير كاف | -<br>٢٦ | -<br>١٠٠٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

١٩- سيـارات نقـل العاملين:

على عكس الحال فى وحدات الجهاز الإدارى، نجد أن هذه الخدمة غير متوافرة على الإطلاق للعاملين بوحدات الإدارة المحلية.

بيــان رقــم (٥٦)

| سيــارات نقـل العامليــن | العــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| موجودة<br>غير موجودة | -<br>٢٦ | -<br>١٠٠٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٢٠- المجمعـات الاستهلاكيـة بمكـان العمـل:

تبين كذلك عدم وجود هذه الخدمة على الإطلاق فى وحدات الإدارة المحلية.

بيــان رقــم (٥٧)

| المجمعــات الاستهلاكيــة | العــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |

| | | |
|---|---|---|
| - | - | موجودة |
| ١٠٠٪ | ٢٦ | غير موجودة |
| ١٠٠٪ | ٢٦ | المجموع |

٢١- دور الحضانـــة:

علاوة على أن هذه الخدمة تكاد لا تكون موجودة لدى العاملين بالإدارة المحلية فإن جهات الإدارة لم توفر للعاملين مثل هذه الخدمة بصورة أو بأخرى أو تساعدهم فى توفيرها ولم تكن هذه الخدمة جزءا من سياسات العمل أو التشغيل فى وحدات الإدارة المحلية.

بيــان رقــم (٥٨)

| ٪ | العـــدد | دور الحضانـــة |
|---|---|---|
| ٤٪ | ١ | موجودة |
| ٩٦٪ | ٢٥ | غير موجودة |
| ١٠٠٪ | ٢٦ | المجموع |

٢٢- بوفيـــه للمشروبــات:

سجلت تقارير الملاحظة وجود هذه الخدمة بصورة كبيرة بين العاملين بوحدات الإدارة المحلية - سواء كانت هذه الخدمة جزءا من سياسة العمل اليومى داخل هذه الوحدات أو بمبادرة - مسكوت عنها - من جانب أحد أو بعض العاملين شاغلى وظائف الخدمات المعاونة.

بيــان رقــم (٥٩)

| بوفيـــه للمشروبـــات | العـــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| موجودة<br>غير موجودة | ٢٣<br>٣ | ٨٨٪<br>١٢٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٢٣- بوفيـــه للوجبـات:

تبين أيضًا تواضع تواجد هذه الخدمة داخل وحدات الإدارة المحلية، بل إن الموجود منها يمثل مبادرات فردية لبعض العاملين (السعاة) أكثر من كونها سياسة إدارة.

بيـان رقـم (٦٠)

| بوفيـــه للوجبـات | العـــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| موجودة<br>غير موجودة | ٧<br>١٩ | ٢٧٪<br>٧٣٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٢٤- الدفايـــات ووسائـــل التدفئـــة:

سجلت تقارير الملاحظة تواضع هذه الخدمة فى وحدات الإدارة المحلية.

بيـان رقـم (٦١)

| وسائـــل التدفئـــة | العـــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |

| | | |
|---|---|---|
| موجودة<br>غير موجودة | ١١<br>١٥ | ٤٢٪<br>٥٨٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٢٥- وسائـل التهويـة (المـراوح):

اعتمدنا أيضا هنا على استطلاع رأى العاملين وعززناها بالملاحظة المباشرة لفريق البحث، وقد أظهر البحث وجود هذه الخدمة بنسبة معقولة وإن لم تغط كافة وحدات الإدارة المحلية.

بيـان رقـم (٦٢)

| وسائـل التهويـة (المـراوح) | العـدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة<br>غير موجودة | ٢٠<br>٦ | ٧٧٪<br>٢٣٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٢٦- أجهـزة التكييـف:

انحصر وجود هذه الخدمة فى وحدة واحدة من وحدات الإدارة المحلية، وهى خدمة بطبيعتها تقدم لمدير المديرية أو القيادة الإدارية للوحدة دون غيره من العاملين.

بيـان رقـم (٦٣)

| أجهـزة التكييـف | العـدد | ٪ |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| موجودة<br>غير موجودة | ١<br>٢٥ | ٤٪<br>٩٦٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٢٧- مبــردات الميـــاه:

على عكس الحال فى وحدات الجهاز الإدارى تبين تواضع هذه الخدمة فى وحدات الإدارة المحلية.

بيـــان رقــم (٦٤)

| مبــردات الميـــاه | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| موجودة<br>غير موجودة | ٩<br>١٧ | ٣٥٪<br>٦٥٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

وهكذا يبدو واضحا أن مستوى الخدمات المقدمة للعاملين وبيئة العمل بوحدات الإدارة المحلية أقل كثيرًا من مستواها فى وحدات الجهاز الإدارى، ناهيك عن مستوى الأجور وتواضعها مقارنة بزملائهم فى بقية وحدات القطاع الحكومى عموما (جهاز إدارى - هيئات خدمية أو اقتصادية ... إلخ). وهو ما سنتناوله فى الباب الثانى من هذا الكتاب.

ثانيًا: النمـط السلوكـى للعامليـن بوحـدات الإدارة المحليـة:

كان من الطبيعى أن تنعكس بيئة العمل التى تفتقر للكثير من المقومات الحيوية للعمل الإدارى على كفاءة وفاعلية العاملين ودرجة انضباطهم وولائهم الوظيفى، وقد سجلت تقارير الملاحظة ذلك فى عدة عناصر نبرزها على النحو التالى:

١- تنــاول المأكــولات:

تبين انتشار هذه العادة أثناء ساعات العمل اليومى فى وحدات الإدارة المحلية وغالبًا ما تتخذ أشكالا جماعية.

بيـــان رقــم (٦٥)

| تنـــاول المأكــولات | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| سائدة | ٢٦ | ١٠٠٪ |
| غير سائدة | - | - |
| المجموع | ٢٥ | ١٠٠٪ |

٢- تنـــاول المشروبــات وطريقــة إعدادهــا:

تبين كذلك سيادة سلوك إعداد الموظفين - والموظفات - لمشروباتهم بأنفسهم برغم وجود خدمة البوفيـــه بنسبة كبيرة فى وحدات الإدارة المحلية كما سبق وعرضنا، ويبدو أن هذا السلوك مدفوع بعاملين أحدهما اقتصادى لتوفير مصاريف المشروبات خاصة أن أجور وحوافز هؤلاء العاملين متواضعة إلى حد بائس، والثانى هو مساحة الوقت الواسعة المتاحة لديهم لإعداد هذه المشروبات حيث لم يلاحظ ضغط عمل كبير.

بيـــان رقــم (٦٦)

| تنـــاول المشروبــات وإعدادهــا | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| من البوفيـــه | ١ | ٤٪ |
| إعداد الموظفين | ٧ | ٢٧٪ |
| بوفيـــه / إعداد الموظفين | ١٨ | ٦٩٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٣- قــراءة الصحــف بالمكاتــب:

تبين كذلك انتشار هذا السلوك اليومى للعاملين بوحدات الإدارة المحلية.

بيــان رقــم (٦٧)

| ٪ | العـــدد | قــراءة الصحـف |
|---|---|---|
| ٨١٪<br>١٩٪ | ٢١<br>٥ | منتشرة<br>غير منتشرة |
| ١٠٠٪ | ٢٦ | المجموع |

٤- استقبــال زائريــن:

تبين انتشار هذه الظاهرة سواء زائرين لأسباب تتعلق بالعمل أو لأسباب شخصية أما علاقات التزاور بين العاملين أنفسهم داخل مكاتب العمل فهى أيضًا منتشرة إلى حد كبير.

بيــان رقــم (٦٨)

| ٪ | العـــدد | استقبـــال زائريـــن |
|---|---|---|
| ٨٨٪<br>١٢٪ | ٢٣<br>٣ | منتشرة<br>غير منتشرة |
| ١٠٠٪ | ٢٦ | المجموع |

٥- التـردد على العيـادة الطبيـة :

نظرًا لغياب خدمة العيادة الطبية داخل وحدات الإدارة المحلية فإن هذا السلوك لم يكن واضحًا أو منتشرًا بصورة ملحوظة.

بيــان رقــم (٦٩)

| التــردد على العيــادة | العـــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| كثيرة | ١ | ٤٪ |
| قليلة | ٢٥ | ٩٦٪ |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٦- أداء الصــلاة وقيامها:

مثلها مثل وحدات الإدارة بالجهاز الإدارى ينتشر هذا السلوك الوظيفى.

بيــان رقــم (٧٠)

| أداء الصــلاة وقيامهــا | العـــدد | ٪ |
| --- | --- | --- |
| مقامة | ٢٦ | ١٠٠٪ |
| غير مقامة | - | - |
| المجموع | ٢٦ | ١٠٠٪ |

٧- ممارسـة التجـارة داخـل وحـدات الإدارة المحليـة:

تنتشر هذه العملية داخل وحدات الإدارة المحلية مثلها مثل الجهاز الإدارى ويزيد نسبة مندوبى المبيعات من خارج الوحدة الإدارية عن نظيرتها فى الجهاز الإدارى

بيــان رقــم (٧١)

| ممارسة التجارة داخل الوحدة الإدارية | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| منتشرة<br>غير منتشرة | ١٨<br>٨ | ٪٦٩<br>٪٣١ |
| المجموع | ٢٦ | ٪١٠٠ |
| ممارسة التجارة من عاملين داخل الوحدة<br>منتشرة<br>غير منتشرة | ١٧<br>٩ | ٪٦٥<br>٪٣٥ |
| المجموع | ٢٦ | ٪١٠٠ |
| ممارسة التجارة من مندوبين خارج الوحدة<br>منتشرة<br>غير منتشرة | ٢٠<br>٦ | ٪٧٧<br>٪٢٣ |
| المجموع | ٢٦ | ٪١٠٠ |

٨- العلاقـة بيـن العامليـن ورؤسائهـم:

تظهر الملاحظة أن العلاقة بين العاملين ورؤسائهم فى وحدات الإدارة المحلية أقل تفاعلية مقارنة بتلك الموجودة فى وحدات الجهاز الإدارى.

بيـــان رقــم (٧٢)

| ٪ | العـــدد | العلاقــة بيـن العامليــن ورؤسائهــم |
|---|---|---|
| ٣٨٪ | ١٠ | تفاعلية |
| ٦٢٪ | ١٦ | غير تفاعلية |
| ١٠٠٪ | ٢٦ | المجموع |

٩- طريقـة وضـع خطـة عمـل الإدارة:

هنا يظهر أن خطة العمل تتم وفقًا لرأى الرئيس وحده دون مشاركة حقيقية من جانب العاملين المرؤوسين لديه.

بيـــان رقــم (٧٣)

| ٪ | العـــدد | وضــــع خطــة العمــل |
|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ٢٦ | فردية من الرؤساء |
| - | - | جماعية |
| - | - | فردية / جماعية |
| ١٠٠٪ | ٢٦ | المجموع |

١٠- علاقــات التعـاون بيـن الزمـــلاء:

اعتمد فريق البحث هنا على وسيلة استطلاع رأى العاملين أنفسهم مع تعزيزها بالملاحظات المباشرة من جانب الفريق وقد تبين أن السمة الغالبة هى التعاون بين الزملاء ربما بفعل سوء حال بيئة وظروف العمل وتواضع الحوافز والمكافات مما يقلص من أسباب الصراع والتنافس بين الزملاء.

بيــان رقــم (٧٤)

| علاقـــات الزمـــلاء | العـــدد | ٪ |
|---|---|---|
| يوجد تعاون | ١٧ | ٪٦٥ |
| لا يوجد تعاون | ٩ | ٪٣٥ |
| المجموع | ٢٦ | ٪١٠٠ |

هذه هى ملامح بيئة العمل فى وحدات الإدارة المحلية التى قام فريق العمل الميدانى بزياراتها خلال نفس الفترة (سبتمبر ٢٠٠٠/ مارس ٢٠٠١) والتى تظهر إلى أى درجة تعد هذه الظروف سيئة وغير منتجة لروح الرضا الوظيفى أو الولاء لمؤسسة العمل.

يبقى أن نجرى مقارنة لكل هذه العناصر بين وحدات الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية وهو ما سنقوم به فى المبحث التالى.

# المبحـــث الثالـــث

# الموقـــف المجمـــع والمقـــــارن

تكشف المقارنة بين بيئتى العمل فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة من جهة ، ووحدات الإدارة المحلية بالمحافظات من جهة أخرى ـ مقدار الأزمة التى تعانيها الإدارة الحكومية فى مصر بصورة عامة، ومأزق العنصر البشرى الذى يعد الوقود المحرك لدولاب العمل الحكومى والخدمة المدنية فى البلاد.

ويزداد أمر تأثير بيئة العمل على الأداء البشرى لواجبات واختصاصات الموظفين والعاملين فى وحدات الإدارة المحلية، إذا ربطناها كذلك، بالتدنى الملحوظ فى الاستحقاقات الأجرية لهؤلاء العاملين، الذى يمثل «ثغرة إبليس» فى البناء الإدارى والحكومى فى مصر. ومن هنا يمكن القول بأنه من المستحيل -بالمعنى الحقيقى لا المجازى للكلمة- أن يكون أساسًا مقبولاً لتلبية الحد الأدنى -الأقل إنسانيًا- للضروريات المعيشية لهؤلاء العاملين وأبنائهم؛ خاصة مع التزايد المستمر فى تكاليف المعيشة (المأكل والملبس والانتقالات والتعليم والصحة... إلخ)، مما يؤكد أهمية المسارب الخلفية أو ما يسمى اقتصاديًا «بدخول الظل» (Shadow Income) التى غالبًا ما تنزلق فى الحالة المصرية المستعصية إلى الاقتصاد الخفى وبعض مظاهره (Hidden Economy) من أجل استكمال مقومات الحياة الضرورية لهذا العدد الهائل من العاملين وأسرهم.

وسيؤدى كل ذلك -بلا أدنى شك- إلى انعكاسات متعددة ليس على صعيد الاقتصاد الكلى فحسب -مثل اتساع حجم ونطاق الاقتصاد الخفى ودخول الظل غير المحاسب عليها ضرائبيًا أو إدخالها فى مصفوفة الدخل القومى- بل أيضًا على التوازنات النفسية فى المجتمع وأفراده.

عمومًا.. إذا حاولنا رسم صورة تجميعية مقارنة بين عناصر البيئة الوظيفية التى أشرنا إليها قبل قليل، فى كل من وحدات الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية التى قمنا بزيارتها والعمل الميدانى داخلها، والبالغ عددها ٥١ وحدة إدارية (٢٥ وحدة بالجهاز الإدارى للدولة و٢٦ وحدة محلية)، وبالنظر لكون وحدات الإدارة المحلية التى أخذناها تقع فى محيط محافظتى القاهرة والجيزة فقط، وهم بهذا المعنى أفضل تجهيزًا من نظيرتها بالمحافظات الأخرى البعيدة عن العاصمة فإن الصورة تبدو على النحو التالى:

بيـان رقـم (٧٥)

عناصر البيئة الإدارية المقارنة بين وحدات الإدارة المحلية والجهاز الإدارى للدولة وفقًا للموقف فى سبتمبر ٢٠٠٠/مارس ٢٠٠١

| وحدات الإدارة المحلية | وحـدات الجهـاز الإدارى | العنصـــــر | م |
|---|---|---|---|
| <br>٪٢٣<br>٪٧٧<br>- | <br>٪٢٨<br>٪٥٦<br>٪١٦ | حالة المبنى الإدارى:<br>قديم<br>حديث<br>مختلط | ١ |

| م | العنصـــــــــر | وحـــدات الجهـــاز الإدارى | وحدات الإدارة المحلية |
|---|---|---|---|
| ٢ | وجود وحدة أمن بالمبنى:<br>موجودة<br>غير موجودة | ١٠٠٪<br>- | ٩٢٪<br>٨٪ |
| ٣ | المصاعد:<br>موجودة<br>غير موجودة<br>غير كفء | ٦٨٪<br>٢٨٪<br>٤٪ | ٣٨٪<br>٥٨٪<br>٤٪ |
| ٤ | مكان استقبال الزائرين:<br>موجود<br>غير موجود | ٣٢٪<br>٦٨٪ | ١٢٪<br>٨٨٪ |
| ٥ | الموقع:<br>وسط المدينة<br>أطراف المدينة | ٦٨٪<br>٣٢٪ | ٦٩٪<br>٣١٪ |
| ٦ | نظام الجلوس بالحجرات:<br>مكدسة<br>غير مكدسة | ٤٨٪<br>٥٢٪ | ٨٥٪<br>١٥٪ |

| م | العنصـــــــــر | وحـــدات الجهـــاز الإدارى | وحدات الإدارة المحلية |
|---|---|---|---|
| ٧ | مدى توافر المكاتب والمقاعد:<br>كافية<br>غير كافية | ٦٤٪<br>٣٦٪ | ٢٧٪<br>٧٣٪ |
| ٨ | مستوى الإضاءة:<br>مقبولة<br>ردیئة | ٨٨٪<br>١٢٪ | ٥٧٪<br>٤٣٪ |
| ٩ | حالة النظافة بدورات المياه:<br>نظيفة<br>غير نظيفة | ٤٠٪<br>٦٠٪ | ١٥٪<br>٨٥٪ |
| ١٠ | نظم الاتصالات:<br>موجودة<br>غير موجودة<br>غير كفء | ٧٦٪<br>٨٪<br>١٦٪ | ٨٪<br>٥٠٪<br>٤٢٪ |
| ١١ | الحرارة:<br>مقبولة<br>ردیئة | ٧٦٪<br>٢٤٪ | ٤٦٪<br>٥٤٪ |

| وحدات الإدارة المحلية | وحـــدات الجهـــاز الإدارى | العنصـــــــــر | م |
| --- | --- | --- | --- |
| | | | |
| | | الرطوبة: | ١٢ |
| ٤٦٪ | ٧٦٪ | مقبولة | |
| ٦٤٪ | ٢٤٪ | رديئة | |
| | | الحالة العامة للنظافة: | ١٣ |
| ١٦٪ | ٣٢٪ | جيدة | |
| ٨٤٪ | ٦٨٪ | رديئة | |
| | | طريقة تسجيل الحضور والانصراف: | ١٤ |
| ٩٢٪ | ٢٩٪ | دفاتر | |
| ٤٪ | - | ساعة ميقاتية | |
| ٤٪ | ٨٪ | دفاتر / ساعة ميقاتية | |
| | | العيادة الطبية بمكان العمل: | ١٥ |
| ١٩٪ | ٤٨٪ | موجودة | |
| ٨١٪ | ٥٢٪ | غير موجودة | |
| ٨٪ | ٤٪ | التأمين الصحى: | ١٦ |
| ٩٢٪ | ٩٢٪ | مقبول | |

| م | العنصـــــــر | وحـــدات الجهـــاز الإدارى | وحدات الإدارة المحلية |
|---|---|---|---|
| | غير مقبول<br>غير مبين | ٤٪ | - |
| ١٧ | الخدمات الصيدلية بمكان العمل:<br>موجودة<br>غير موجودة | ٤٪<br>٩٦٪ | -<br>١٠٠٪ |
| ١٨ | توافر الدواء:<br>كاف<br>غير كاف | -<br>١٠٠٪ | -<br>١٠٠٪ |
| ١٩ | سيارات نقل العاملين:<br>موجودة<br>غير موجودة | ١٠٠٪<br>- | -<br>١٠٠٪ |
| ٢٠ | المجمعات الاستهلاكية بمكان العمل:<br>موجودة<br>غير موجودة | ١٦٪<br>٨٤٪ | -<br>١٠٠٪ |
| ٢١ | دور الحضانة:<br>موجودة | -<br>١٠٠٪ | ٤٪<br>٩٦٪ |

| م | العنصـــــــــر | وحــدات الجهـــاز الإدارى | وحدات الإدارة المحلية |
|---|---|---|---|
| | غير موجودة | | |
| ٢٢ | بوفيه للمشروبات:<br>موجود<br>غير موجود | ٪٩٢<br>٪٨ | ٪٨٨<br>٪١٢ |
| ٢٣ | بوفيه للمأكولات:<br>موجود<br>غير موجود | ٪٣٦<br>٪٦٤ | ٪٢٧<br>٪٧٣ |
| ٢٤ | الدفايات ووسائل التدفئة:<br>موجودة<br>غير موجودة | ٪٧٦<br>٪٢٤ | ٪٤٢<br>٪٥٨ |
| ٢٥ | وسائل التهوية (المراوح):<br>موجودة<br>غير موجودة | ٪٨٤<br>٪١٦ | ٪٧٧<br>٪٢٣ |
| ٢٦ | أجهزة التكييف:<br>موجودة<br>غير موجودة | ٪٢٠<br>٪٨٠ | ٪٤<br>٪٩٦ |

| م | العنصـــــــــــر | وحـــدات الجهـــاز الإدارى | وحدات الإدارة المحلية |
|---|---|---|---|
| | | | |
| ٢٧ | مبردات المياه:<br>موجودة<br>غير موجودة | ٨٠٪<br>٢٠٪ | ٣٥٪<br>٦٥٪ |

وقد انعكست هذه البيئة الوظيفية على مستوى الأداء السلوكى للعاملين فى هذه الوحدات الإدارية كما يظهرها البيان التالى:

بيـــان رقـــم (٧٦)

النمط السلوكى المقارن للعاملين بوحدات الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة

المحلية طبقًا لتقارير الملاحظة التى تمت فى الفترة سبتمبر (٢٠٠٠ - مارس ٢٠٠١)

| م | العنصـــــــــــر | وحـــدات الجهـــاز الإدارى | وحدات الإدارة المحلية |
|---|---|---|---|
| ١ | تناول المأكولات:<br>سائدة<br>غير سائدة | ٨٨٪<br>١٢٪ | ١٠٠٪<br>- |
| ٢ | تناول المشروبات وطريقة إعدادها:<br>من البوفيه<br>من إعداد الموظفين<br>بوفيه/ إعداد الموظفين | ٤٤٪<br>٨٪<br>٤٨٪ | ٤٪<br>٢٧٪<br>٦٩٪ |

| م | العنصـــــــر | وحـــدات الجهـــاز الإدارى | وحدات الإدارة المحلية |
|---|---|---|---|
| ٣ | قراءة الصحف بالمكتب:<br>منتشرة<br>غير منتشرة | ٨٤٪<br>١٦٪ | ٨١٪<br>١٩٪ |
| ٤ | استقبال الزائرين:<br>منتشرة<br>غير منتشرة | ٦٠٪<br>٤٠٪ | ٨٨٪<br>١٢٪ |
| ٥ | التردد على العيادة الطبية:<br>كثيرة<br>قليلة | ١٢٪<br>٨٨٪ | ٤٪<br>٩٦٪ |
| ٦ | أداء الصلاة وقيامها:<br>مقامة<br>غير مقامة | ١٠٠٪<br>- | ١٠٠٪<br>- |
| ٧ | ممارسة التجارة داخل وحدات العمل:<br>منتشرة<br>غير منتشرة | ٥٦٪<br>٤٤٪ | ٦٩٪<br>٣١٪ |

| م | العنصـــــــــر | وحـــدات الجهـــاز الإدارى | وحدات الإدارة المحلية |
|---|---|---|---|
| ٨ | ممارسة التجارة من عاملين داخل الوحدة:<br>منتشرة<br>غير منتشرة | ٦٠٪<br>٤٠٪ | ٦٥٪<br>٣٥٪ |
| ٩ | ممارسة التجارة من مندوبين خارج الوحدة:<br>منتشرة<br>غير منتشرة | ٥٢٪<br>٤٨٪ | ٧٧٪<br>٢٣٪ |
| ١٠ | العلاقة بين العاملين ورؤسائهم:<br>تفاعلية<br>غير تفاعلية | ٨٤٪<br>١٦٪ | ٣٨٪<br>٦٢٪ |
| ١١ | طريقة وضع خطة عمل الإدارة:<br>فردية من الرؤساء<br>جماعية<br>فردية / جماعية | ٤٨٪<br>٤٪<br>٤٨٪ | ١٠٠٪<br>-<br>- |
| ١٢ | علاقات التعاون بين الزملاء:<br>يوجد تعاون<br>لا يوجد تعاون | ٨٠٪<br>٢٠٪ | ٦٥٪<br>٣٥٪ |

| وحدات الإدارة المحلية | وحـــدات الجهـــاز الإدارى | العنصـــــــــر | م |
| --- | --- | --- | --- |
| | | | |

هذه هى باختصار ملامح البيئة الوظيفية والأنماط السلوكية السائدة بين العاملين بوحدات الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية، وفيها تبرز مجموعة من الحقائق أبرزها:

١- أن التجهيزات المكتبية وغيرها من عناصر العمل الإدارى والمكتبى، تتفاوت وتختلف بين وحدات الجهاز الإدارى للدولة بالعاصمة وبين وحدات الإدارة المحلية بالمحافظات، حيث تتضاءل هذه العناصر فى الأخيرة بصورة ستؤثر حتمًا على مستوى الأداء الوظيفى لدى العاملين فى وحدات الإدارة المحلية بصورة كبيرة وكذا أنماطهم السلوكية.

٢- إن النمط السلوكى يميل أكثر إلى عدم الانضباط لدى العاملين بوحدات الإدارة المحلية عنه لدى العاملين بوحدات الجهاز الإدارى بالعاصمة.

٣- برغم ذلك يبدو أن هناك أنماطا سلوكية جديدة آخذة فى الاتساع والتواجد لدى العاملين فى كليهما مثل عمليات البيع والشراء داخل وحدات ومقار العمل وأثناء وقت العمل الرسمى (الدلالة) وكذلك انتشار إقامة الصلوات فى هذه الوحدات.

٤- كما يظهر التحليل أن علاقات التعاون أقل لدى العاملين فى وحدات الإدارة المحلية بالمحافظات عنها لدى العاملين فى وحدات الجهاز الإدارى بالعاصمة، وكذلك تكاد تنعدم مفاهيم مشاركة العاملين فى وضع خطة العمل السنوية أو الدورية لدى وحدات الإدارة المحلية، وكذا مسألة تفويض السلطات من الرؤساء إلى بعض المرؤوسين.

٥- وقد انعكس ذلك أيضًا فى عناصر تبديد الوقت الرسمى، حيث نجده أكبر بين العاملين بالإدارة المحلية ووحداتها عنه لدى العاملين بوحدات الجهاز الإدارى بالعاصمة، وإن كان الجميع يتشارك فى تبديد وقت العمل الرسمى بصورة ملحوظة.

والبيان التالى يظهر عناصر تبديد الوقت فى وحدات الجهاز الإدارى التى كانت محل الدراسة الميدانية:

---

(81) يقصد بالمبنى القديم: ما زاد عمر طرازه المعمارى على أربعين عامًا أو أكثر.

(82) المبنى الحديث نسبيًا هو: المبنى الذى لم يمض على بنائه عشرون عامًا.

(83) يقصد بالمبانى المختلطة: المبانى التى تتضمن وحدات قديمة وأخرى حديثة.

# الفصـــل الرابــــع

# تحليــل نتائــج استمــارة المقابلـــة

اشتملت استمارة المقابلة (Quiesonaire) -كما سبق وأشرنا- على ١٣٩ سؤالًا، بعضها ذات إجابات مفتوحة، ومعظمها ذات إجابات واختيارات محددة، وقد توزعت هذه الأسئلة على أربعة محاور أساسية هى:

- البيانات الأساسية المتعلقة بأفراد العينة وتاريخهم الوظيفى والاجتماعى.

- بيئة العمل وظروف العمل.

- وقت العمل وكيفية استنفاده.

- علاقات العمل وعلاقات المرؤوسين والرؤساء.

وبين كل هذه المحاور تضمنت الاستمارة ٤٦ سؤالاً تدور حول بيئة العمل الوظيفى، ورأى العاملين فيها، وقد بثت هذه الأسئلة بين كل المحاور الأربعة بالاستمارة، وبعضها بدا وكأنه تكرار بصيغ أخرى لأسئلة سبق طرحها، وهى وسيلة معروفة فى هذا النوع من الاستمارات، سواء بغرض اختبار مدى ثبات إجابات المبحوثين أو للتأكد من صدق الإجابات ذاتها [84]

وبالمثل اشتملت الاستمارة على ٢٢ سؤالاً تدور حول علاقات العمل، كما يراها المبحوثون، سواء فى وحدات الجهاز الإدارى أو الإدارة المحلية [85].

## جـــدول رقـــم (٧٧)

## توزيعات الوقت الضائع بوحدات الجهاز الإدارى للدولة من واقع تقارير

## الملاحظة المنظمة خلال الفترة (ستمبر ٢٠٠٠_ مارس ٢٠٠١)

«بالدقيقة»

| الجهـــة | التأخير صباحا | الأحاديث بين الزملاء | قراءة الصحف | تناول المأكولات | البيع والتجارة | استقبال الزائرين | جلوس دون عمل | أداء الصلاة | الانصراف مبكراً | إجمالي الوقت الضائع | المسموحات * | صافي الوقت الضائع |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| وزارة النقل ولطيران المدنى | ٢٠ | ٦٠ | ٢٥ | ٣٠ | ١٥ | - | - | ٢٠ | ١٥ | ١٨٥ | ٦٠ | ١٢٥ |
| ديوان وزارة اتعليم العالى | ٣٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٠ | ١٠ | - | - | ٣٠ | ٤٥ | ٢٢٥ | ٦٠ | ١٦٥ |
| ديوان وزارة اقوى العاملة | ١٥ | ٦٠ | ٣٠ | ١٥ | ١٥ | ١٥ | ٦٠ | ٢٠ | ١٥ | ٢٤٥ | ٦٠ | ١٨٥ |
| ديوان وزارة اموارد المائية والرى | ٣٠ | ٣٠ | ٢٠ | ١٥ | ١٠ | ٢٠ | ٦٠ | ٢٠ | ٢٠ | ٢٢٥ | ٦٠ | ١٦٥ |
| ديوان مصلحة الرى | ٣٠ | ٣٠ | ٢٠ | ١٥ | ١٠ | ٢٠ | ٦٠ | ٢٠ | ٢٠ | ٢٢٥ | ٦٠ | ١٦٥ |
| ديوان وزارة ازراعة واستصلاح الأراضى | ٢٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٢٠ | ١٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٥ | ١٥ | ٢٤٠ | ٦٠ | ١٨٠ |
| ديوان وزارة اعربية والتعليم | ٣٠ | ٢٠ | ٣٠ | ١٥ | - | - | ٦٠ | ٢٠ | ٣٠ | ٢١٥ | ٦٠ | ١٥٥ |
| ديوان وزارة الأوقاف | ١٥ | ٦٠ | ٢٠ | ١٥ | ٣٠ | ٣٠ | ٦٠ | ٢٥ | ١٥ | ٢٧٠ | ٦٠ | ٢١٠ |
| ١/٩ ديوان وزارة التأمينات بالعجوزة | ٣٠ | ٦٠ | ٣٠ | ١٥ | ٣٠ | ٣٠ | ٦٠ | ٢٠ | ١٥ | ٢٩٠ | ٦٠ | ٢٢٠ |
| ٢/٩ديوان وزاره التأمينات بالمجمع | ٣٠ | ٦٠ | ٣٠ | ١٥ | ٣٠ | ٣٠ | ٦٠ | ٢٠ | ١٥ | ٢٩٠ | ٦٠ | ٢٢٠ |
| ديوان وزارة اصحة | ٣٠ | ٦٠ | ١٥ | ١٥ | ١٠ | ٣٠ | ٣٠ | ١٥ | ٢٠ | ٢٢٥ | ٦٠ | ١٦٥ |
| ديوان وزارة اتخطيط | ٣٠ | ١٢٠ | ٣٠ | ٣٠ | ١٠ | ٣٠ | - | ٢٠ | ٣٠ | ٣٠٠ | ٦٠ | ٢٤٠ |
| ديوان وزارة امعلومات والاتصالات | ٥ | ٦٠ | ٠ | ٢٠ | ٠ | ٠ | ٣٠ | ٢٠ | ١٥ | ١٦٠ | ٦٠ | ١٠٠ |
| ديوان وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية | ٣٠ | ٦٠ | ٣٠ | ١٥ | - | ٣٠ | ٦٠ | ٢٠ | ٣٠ | ٢٧٥ | ٦٠ | ٢١٥ |
| ديوان وزارة اشباب والرياضة | ١٥ | ٦٠ | ١٥ | ١٥ | - | ١٥ | ٦٠ | ١٥ | ٢٠ | ٢١٥ | ٦٠ | ١٥٥ |
| ديوان الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة | ١٥ | ٦٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٣٠ | ١٠ | ٦٠ | ٣٠ | ١٥ | ٢٨٠ | ٦٠ | ٢٢٠ |
| مصلحة الضرائب العقارية | ٧٥ | ٦٠ | ٣٠ | ١٥ | غير محدد | ٣٠ | ٦٠ | ٣٥ | ٣٠ | ٣١٥ | ٦٠ | ٢٥٥ |
| ١/١٧ ديوان مصلحة الضرائب لعامة | ٦٠ | - | - | - | - | - | - | ٣٠ | ٥ | ٩٥ | ٦٠ | ٣٥ |
| ٢/١٧ الإدارة المركزية للحاسب الآلى | ١٥ | ١٥ | - | ٥ | - | - | ٣٠ | ١٥ | - | ٨٠ | ٦٠ | ٢٠ |
| ٣/١٧ مأمورية ضرائب قصر النيل | ١٠ | ٣٠ | ١٠ | ١٥ | ٣٠ | ١٥ | ٣٠ | ٢٠ | ١٠ | ١٧٠ | ٦٠ | ١١٠ |
| ٤/١٧ مأمورية ضرائب عابدين | ١٠ | ٣٠ | ١٠ | ١٥ | ٣٠ | ١٥ | ٣٠ | ٢٥ | ١٠ | ١٧٥ | ٦٠ | ١١٥ |
| ١/١٨ ديوان عام مصلحة الجمارك | ٤٥ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٠ | - | - | ٤٠ | ٢٠ | ٣٠ | ٢٤٥ | ٦٠ | ١٨٥ |

| الجهـــة | التأخيـر صباحـا | الأحاديث بين الزملاء | قـراءة الصحـف | تنـاول المأكـولات | البيـع والتجـارة | استقبـال الزائريـن | جلوس دون عمل | أداء الصـلاة | الانصـراف مبكـراً | إجمالي الوقت الضائع | المسمـوحـات * | صافي الوقت الضائع |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ٢/١٨ قرية البضائع بالمطار | ٥ | ١٥ | - | ١٥ | - | - | - | ٢٠ | ٦٠ | ٢٦٥ | ٦٠ | ٢٠٥ |
| ٣/١٨ إدارة جمارك السيارات بالمطار | ٣٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٢٠ | ١٥ | - | ٢٠ | ٦٠ | ٢٦٥ | ٦٠ | ٢٠٥ |
| ١٩ ديوان عام وزارة المالية | ٣٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٠ | ١٥ | ٢٠ | ٢٠ | ٢٠ | ٢٠ | ٢٧٥ | ٦٠ | ٢١٥ |
| الإجمالي | ٦٥٥ | ١٢٣٠ | ٥٢٥ | ٤٥٥ | ٣٠٥ | ٤١٥ | ٩١٠ | ٥٣٠ | ٥٢٠ | ٥٥٤٥ | ١٥٠٠ | ٤٠٤٥ |

* يقصد بالمسموحات في الأدبيات الإدارية الوقت اللازم والضروري لأداء العامل لبعض الحاجات البيولوجية والراحة، وهو ما تعارف عليه بما لا يتجاوز ٦٠ دقيقة يوميًا من وقت العمل الرسمي

### جـــدول رقـــم (٧٨)

### توزيعات الوقت الضائع بوحدات الإدارة المحلية لـدولة من واقع تقارير الملاحظة بالمشاركة (سبتمبر ٢٠٠٠)

«بالدقيقة»

| الجهـــــة | التأخيـر صباحـا | الأحاديث بين الزملاء | قـراءة الصحـف | تنـاول المأكـولات | البيـع والتجـارة | استقبـال الزائريـن | جلـوس دون عمـل | أداء الصـلاة | الانصراف مبكـراً | إجمالي الوقت الضائع | المسموحـات | صافي الوقت الضائع |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ١/١ ديـوان مديريـة التربيـة والتعليـم بمحافظـة القاهرة (المجمع) | ٤٥ | ٣٠ | ١٥ | ٣٠ | ٣٠ | ١٥ | ٦٠ | ١٥ | ١٥ | ٢٥٥ | ٦٠ | ١٩٥ |
| ½ تابع الديوان العام (بميدان العتبة) | ٤٥ | ٣٠ | ١٥ | ١٥ | ٣٠ | - | ٢٠ | ٢٠ | ٢٠ | ١٩٥ | ٦٠ | ١٣٥ |
| ٣/١ إدارة عابدين التعليمية | ١٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٢٥ | ٣٠ | ٢٥٥ | ٦٠ | ١٩٥ |
| ٤/١ إدارة غرب التعليمية | ٦٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٦٠ | ٣٠ | ١٥ | ٦٠ | ١٥ | ١٥ | ٢١٥ | ٦٠ | ١٥٥ |
| ٥/١ إدارة الوايلي التعليمية | ٤٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٦٠ | ٢٠ | ٣٥ | ٢٠٥ | ٦٠ | ١٤٥ |
| ٦/١ إدارة عين شمس التعليمية | ٤٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٦٠ | ٢٠ | ٣٥ | ٢٠٥ | ٦٠ | ١٤٥ |
| ٧/١ إدارة مصر الجديدة التعليمية | ٤٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٦٠ | ٢٠ | ٣٥ | ٢٠٥ | ٦٠ | ١٤٥ |
| ٨/١ إدارة النزهة التعليمية | ٤٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٦٠ | ٢٠ | ٣٥ | ٢٠٥ | ٦٠ | ١٤٥ |
| ٢- مديرية الزراعة بالقاهرة | ٤٠ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٣٠ | ١٥ | ٦٠ | ٢٠ | ٢٠ | ٢٨٥ | ٦٠ | ٢٢٥ |

| الجهة | التأخير صباحا | الأحاديث بين الزملاء | قراءة الصحف | تناول المأكولات | البيع والتجارة | استقبال الزائرين | جلوس دون عمل | أداء الصلاة | الانصراف مبكراً | إجمالي الوقت الضائع | المسموح | صافي الوقت الضائع |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ٣/١ ديوان عام مديرية الصحة بمحافظة القاهرة | ٤٠ | ٦٠ | ١٥ | ٢٠ | ١٠ | - | ٣٠ | ١٥ | ٣٠ | ٢١٠ | ١٠ | ١٥٠ |
| ٣/٢منطقة غرب القاهرة الصحية | ٤٠ | ٦٠ | ١٥ | ١٥ | ١٠ | ٢٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٢٠ | ٢٢٠ | ١٠ | ١٦٠ |
| ٣/٣ منطقة الخليفة الطبية | ١٥ | ٦٠ | ٣٠ | ١٥ | ١٠ | ٢٠ | ٣٠ | ١٥ | ٣٠ | ٢٢٥ | ١٠ | ١٦٥ |
| ٤- مديرية التنظيم والإدارة بالقاهرة | ١٥ | ٦٠ | ٢٠ | ١٥ | ١٠ | ١٥ | ٢٠ | ٢٠ | ٣٠ | ٢٢٥ | ١٠ | ١٦٥ |
| ٥- ديوان مديرية الشئون الاجتماعية بالقاهرة | ٤٠ | ٣٠ | - | ٢٠ | - | - | - | ٢٥ | ٢٠ | ١٢٥ | ١٠ | ١٥ |
| ٦- مديرية الأوقاف بمحافظة الجيزة | ١٥ | ٣٠ | ٣٠ | ٢٠ | - | ٤٥ | ٣٠ | ٢٠ | ٢٠ | ٢١٠ | ١٠ | ١٥٠ |
| ١/٧ ديوان عام مديرية الشباب والرياضة بمحافظة القاهرة (بالمجمع) | ٤٥ | ٢٥ | ٣٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٢٥ | ٣٠ | ٢٥ | ١٥ | ٢٥٥ | ١٠ | ١٩٥ |
| ٢/٧ منطقة غرب القاهرة الرياضية | ٤٥ | ٢٥ | ٣٠ | ١٥ | ١٥ | ٣٠ | - | ١٥ | ٢٥ | ٢٠٠ | ١٠ | ١٤٠ |
| ٣/٧ منطقة عابدين الرياضية | ٤٠ | ٣٠ | ١٥ | ١٥ | ١٥ | ١٥ | - | ٢٠ | ١٥ | ١٥٥ | ١٠ | ٩٥ |
| ٨- مديرية القوى العاملة بالجيزة | ١٥ | ٣٠ | ٢٠ | ١٥ | ٥ | ١٥ | ٣٠ | ١٥ | ١٥ | ١٦٠ | ١٠ | ١٠٠ |
| ٩- مديرية الطرق والنقل بالجيزة | ١٥ | ٦٠ | ٣٠ | ٢٠ | - | ١٥ | ٦٠ | ٢٠ | ١٥ | ٢٣٥ | ١٠ | ١٧٥ |
| ١٠- مديرية الزراعة بالجيزة | ٣٠ | ٢٥ | ٣٠ | ٣٠ | ٣٠ | ١٥ | - | ٢٠ | ٢٥ | ٢٠٥ | ١٠ | ١٤٥ |
| ١١- مديرية الطب البيطرى بمحافظة الجيزة | ٢٠ | ٢٠ | - | ٣٠ | ١٥ | ٣٠ | ٣٠ | ٢٠ | ٣٠ | ١٩٥ | ١٠ | ١٣٥ |
| ١٢- مديرية الضرائب العقارية بمحافظة الجيزة | ٣٠ | - | - | ١٥ | - | للعمل | ١٤ | ٢٥ | ١٥ | ١٠٠ | ١٠ | ٤٠ |
| ١/١٣ ديوان عام مديرية التربية والتعليم بالجيزة | ٣٠ | ٦٠ | ٣٠ | ١٥ | ٣٠ | - | ١٠ | ١٥ | ٢٠ | ٢١٠ | ١٠ | ١٥٠ |
| ٢/١٣ إدارة العجوزة التعليمية | ٣٠ | ٦٠ | ٦٠ | ٣٠ | ١٠ | ٢٠ | ١٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٢٨٠ | ١٠ | ٢٢٠ |
| ٣/١٣ إدارة شمال الجيزة التعليمية | ٣٠ | ٦٠ | ٦٠ | ٣٠ | ١٠ | ٢٠ | ١٠ | ٣٠ | ٣٠ | ٢٨٠ | ١٠ | ٢٢٠ |
| الإجمالى | ٨٤٥ | ١١١٥ | ٦٦٥ | ٦١٤ | ٤٧٠ | ٧٠٥ | ٨١٥ | ٥٤٥ | ٦٢٥ | ٦٣٨٠ | ١٥٦٠ | ٤٨٢٠ |

وهنا سنحاول بلورة إجابات عينة البحث الواردة فى استمارة المقابلة فى عناصر محددة بحيث نقارب عناصر بيئة العمل بقدر الإمكان بتلك التى سبق وأخذنا بها فى الفصل السابق.

# المبحـــث الأول

# فى الجهـــاز الإدارى للدولـــــة

اشتملت عينة البحث على ٣٣٢ موظفًا وموظفة فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة التسع عشرة التى قمنا بالعمل الميدانى فيها. وقد جاءت آراؤهم فى بيئة العمل موزعة على الأسئلة السابق الإشارة إليها، وسوف نبلورها فى نقاط محددة سواء من حيث بيئة العمل أو فيما يتعلق بالسلوك الوظيفى.

أولًا: بيئــة وظـروف العمـل الإدارى

١- عن ظروف التهوية والضوضاء وغيرها:

جاءت إجابات عينة البحث مؤكدة لضعف وسوء هذه العناصر كما يظهرها البيان التالى:

بيــان رقــم (٧٩)

| المجمــوع | غيـر مبيـن | رديئـــة | مقبولـــة | جيـــدة | العنصـــر |
|---|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | - | ١٧.٨٪ | ٣١.٦٪ | ٥٠.٦٪ | التهوية |
| ١٠٠٪ | - | ١٢.٣٪ | ٣٥.٢٪ | ٥٢.٤٪ | الإضاءة |
| ١٠٠٪ | ٠.٦٪ | ٣٥.٥٪ | ٤٠.٤٪ | ٢٣.٥٪ | الضوضاء |
| ١٠٠٪ | - | ٣٢.٢٪ | ٤٩.٧٪ | ١٨.١٪ | الحرارة والبرودة والرطوبة |

| ٪١٠٠ | - | ٪٣٤.٦ | ٪٤٤.٣ | ٪٢١.١ | حالة النظافة |
|---|---|---|---|---|---|

فإذا اعتبرنا درجة (مقبولة) تعكس مستوى من عدم الرضا من جانب العاملين عن مستوى عناصر وظروف العمل البيئية المشار إليها، فإننا نكون بصدد بيئة إدارية تحتاج إلى مزيد من الاهتمام والتطوير.

٢- مكـان العمـل ومـدى ملاءمتــه:

وقد اشتمل على عدة عناصر مبثوثة فى أكثر من سؤال، وجاءت إجابات المبحوثين على النحو التالى:

بيــان رقــم (٨٠)

| المجمـوع | غيـر مبيـن | رديئـــة | مقبولـــة | جيـدة | العنصــر |
|---|---|---|---|---|---|
| ٪١٠٠ | - | ٪٣٠.١ | ٪٤٥.٢ | ٪٢٤.٧ | توافر الأثاث |
| ٪١٠٠ | ٪٠.٣ | ٪٣٢.٨ | ٪٤١.٠ | ٪٢٥.٩ | اتساع المكان |
| ٪١٠٠ | ٪٠.٣ | ٪٢٦.٢ | ٪٤٤.٦ | ٪٢٨.٩ | ملاءمة مكان العمل |

٣- توافر عناصر خدمات للعاملين:

مثل بوفيه للمشروبات أو عيادة طبية، أو مكتب لكل موظف، أو غيرها من العناصر الخدمية، فجاءت إجابات العاملين على النحو التالى:

بيــان رقــم (٨١)

| العنصـــر | موجـــودة | غير موجودة | غيـر مبيــن | المجمــوع |
|---|---|---|---|---|
| بوفيه للمشروبات | ٨١.٠٪ | ١٩.٠٪ | - | ١٠٠٪ |
| بوفيه للمأكولات | ٤٤.٣٪ | ٥٥.٧٪ | - | ١٠٠٪ |
| عيادة طبية | ٧٠.٥٪ | ٢٩.٥٪ | - | ١٠٠٪ |
| مكتب مخصص لكل موظف | ٧٤.١٪ | ٢٥.٩٪ | - | ١٠٠٪ |
| دور للحضانة | ٨.٤٪ | ٩١.٦٪ | - | ١٠٠٪ |
| مصاعد | ٨٤.٦٪ | ٥١.١٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| صيدلية | ٧.٢٪ | ٩٢.٨ | - | ١٠٠٪ |
| مجمع استهلاكى | ١٦.٣٪ | ٨٣.٧٪ | - | ١٠٠٪ |
| ساع للخدمة بالمكتب | ٩٠.١٪ | ٩.٦٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| مناسبة مستوى خدمة الساعى | ٥٧.٢٪ | ٤١.٣٪ | ١.٥٪ | ١٠٠٪ |

٤- مدى تناسب مساحة الحجرات مع عدد الموظفين:

تبين من واقع إجابات المبحوثين بوحدات الجهاز الإدارى للدولة، أن ٥٤.٢٪ منهم، أفادت بأن هذه المساحة مناسبة لعدد العاملين بينما أكد ٤٥.٨٪ بأنها غير مناسبة.

٥- مدى توافر الأدوات المكتبية والاتصالات الهاتفية:

أظهرت نتائج تحليل إجابات العاملين مدى تواضع هذه الخدمات.

بيـان رقـم (٨٢)

| المجمـوع | غير مبين | لا | نعـم | العنصـر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | - | ٥٤.٨٪ | ٥٤.٨٪ | توفر الأدوات المكتبية بجهة العمل |
| ١٠٠٪ | - | ٦١.١٪ | ٣٨.٩٪ | مسموح باستخدام الهاتف للاتصال الخارجى |

٦- مدى توافر الخدمات الاجتماعية والترفيهية للعاملين:

تعتبر عناصر الخدمات الاجتماعية والترفيهية من العناصر الأساسية المرتبطة ببيئة العمل وظروفه، وتقدم النماذج الإدارية الناجحة والمتقدمة مثل اليابان والولايات المتحدة ودول اسكندنافيا شواهد دالة على أهمية هذه العناصر فى تحقيق الولاء الوظيفى بين العامل وبين منظمة العمل، وتظهر الحالة المصرية، مشهدًا مختلفًا، كما وردت فى إجابات المبحوثين.

بيـان رقـم (٨٣)

| المجمـوع | غير مبين | لا | نعـم | العنصـر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | - | ٧٥.٩٪ | ٢٤.١٪ | هل يوجد ناد اجتماعى للعاملين |
| ١٠٠٪ | - | ١٣.٦٪ | ٨٦.١٪ | هل يوجد نظام للرحلات |
| ١٠٠٪ | ٠.٣٪ | ٦.٦٪ | ٩٣.١٪ | هل يوجد نظام للمصايف الصيفية |
| ١٠٠٪ | ٠.٣٪ | ١٠.٨٪ | ٨٨.٩٪ | هل هناك نظام للعلاج |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| عيادة طبية | ٧٩.٢٪ | ٢٠.٨٪ | - | ١٠٠٪ |

إذن وكما هو واضح فإن فكرة وجود ناد اجتماعى للعاملين وأسرهم يكاد يكون غائبًا لدى وحدات الجهاز الإدارى للدولة والعاملين فيها بالعاصمة، بينما نجد درجة معقولة من توافر نشاط للرحلات والمصايف والعلاج الطبى. ويبقى أن نعرف مقدار الاستفادة من هذه النظم، وما هى نسبة المستفيدين منها، وهو ما تظهره إجابات أفراد العينة عن السؤال: هل تستفيد من هذه النظم؟

بيـــان رقــم (٨٤)

| العنصـــــر | نعـــــم | لا | غيـر مبيـن | المجمــوع |
|---|---|---|---|---|
| النـــــادى الاجتماعـــــى | ٥.٧٪ | ٩٤.٣٪ | - | ١٠٠٪ |
| الرحـــــلات | ٣٤.٣٪ | ٦٥.٧٪ | - | ١٠٠٪ |
| المصايـــــف | ٣٤.٣٪ | ٦٥.٧٪ | - | ١٠٠٪ |
| العـــــلاج | ٥٣.٣٪ | ٤٦.٧٪ | - | ١٠٠٪ |

وكما هو واضح فإن نسبة المستفيدين من هذه النظم الاجتماعية والترويحية، ما زال دون المستوى، ربما ترجع أسباب ذلك إلى العاملين أنفسهم وانشغالهم بسبب مشاق الحياة عن الاستفادة والاستمتاع من هذه النظم، وقد ترجع الأسباب إلى ضعف نظام الشفافية وطريقة تقديم هذه الخدمات عمومًا إلى العاملين.

٧- وسيلـة الانتقـال إلى العمـل:

تبين من واقع إجابات العاملين أن هذه الخدمة الحيوية متوفرة بصورة جيدة فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة -على عكس انعدامها تقريبًا لدى العاملين فى المحافظات - حيث أفاد ٨٨٪ من عينة الدراسة بأنها متوفرة، بينما أشار ١١.٧٪ بأنها غير متوافرة فى منظماتهم، كما وجدنا ٠.٣٪ غير مبينة إجاباتهم.

٨- المصاعـد وتأثيرهـا:

من واقع إجابات المبحوثين تبين أن خدمة المصاعد فى وحدات الجهاز الإدارى، ما زالت تعانى من بعض المشكلات، بما يؤدى إلى تعويق العمل الإدارى، مثل حالات التأخير صباحًا عن مواعيد العمل الرسمية، وهو ما يظهره البيان التالى:

بيـان رقـم (٨٥)

| العنصـــر | نعـــم | لا | غير مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| هل هناك تزاحم على المصعد | ٥٩.٩٪ | ٢٢.٩٪ | ١٧.٢٪ | ١٠٠٪ |
| هل يسبب ذلك تأخيرا عن العمل | ٣٨.٦٪ | ٤٢.٢٪ | ١٩.٣٪ | ١٠٠٪ |
| هل يحدث ذلك يوميًا | ٣٦.٤٪ | ٣٦.١٪ | ٢٧.٤٪ | ١٠٠٪ |

٩- طريقـة تسجيـل الحضـور والانصراف:

تبين كذلك أن الغالبية الساحقة من الوحدات الإدارية -سواء بالعاصمة أو المحافظات- ما زالت تتبع نظام دفاتر أو كشوف الحضور والانصراف كما تظهرها إجابات المبحوثين:

بيـان رقـم (٨٦)

| العنصـــــــر | ساعــــة ميقاتيـــــة | كشـــوف ودفاتــــر | أخــــر ى | المجمـو ع |
|---|---|---|---|---|
| طريقة تسجيل الحضور والانصراف | ٨.٨٪ | ٩٠.٩٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |

١٠- وجـود مصلَّــى داخـل مكـان العمـل:

تبين كذلك من واقع إجابات عينة البحث أن ٩٥.٨٪ منهم قد أفادوا بوجود مصلى داخل مكان العمل، بينما أشار ٤.٢٪ بعدم وجودها.

١١- طريقة الحصول على المعلومات لإنجاز العمل:

يعتبر هذا العنصر من العناصر الحيوية فى بيئة وظروف العمل، لذا فقد كان من الضرورى تخصيص عدة أسئلة متعلقة به، وقد جاءت الإجابات على النحو التالى:

بيــان رقــم (٨٧)

| العنصـــــر | نعـــم | لا | غيـر مبيـن | المجمــوع |
|---|---|---|---|---|
| اللقــاء المباشــر | ٨٠.١٪ | ١٩.٣٪ | ٠.٦٪ | ١٠٠٪ |
| الاتصـــالات الهاتفيـــة | ٢٨.٠٪ | ٧١.٤٪ | ٠.٦٪ | ١٠٠٪ |
| المكاتبـات | ٤٧.٣٪ | ٥٢.١٪ | ٠.٦٪ | ١٠٠٪ |
| الاجتماعـــات | ١١.٤٪ | ٨٨.٠٪ | ٠.٦٪ | ١٠٠٪ |
| أخـــرى | ٦.٠٪ | ٩٣.٤٪ | ٠.٦٪ | ١٠٠٪ |

فإذا رتبنا درجات الأهمية فى حصول العاملين على المعلومات فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة الكائنة فى العاصمة؛ نجد أن اللقاء المباشر يأتى فى المقدمة بكل ما يمثله ذلك من تأثير للعلاقات الشخصية فى الحصول على المعلومات، يليها أسلوب المكاتبات، ثم الاتصالات الهاتفية، ثم تأتى بعدها الاجتماعات مع الأطراف الأخرى، وأخيرًا النظم الأخرى مثل الفاكس والبريد الإليكترونى وغيرها من الوسائل الحديثة.

١٢- مـدى توافـر نظـام لتلقـى شكـاوى العامليـن ومقترحاتهـم:

يحظى هذا العنصر بأهمية فائقة فى النظام الإدارى اليابانى تحديدًا، وفى بقية النظم الإدارية الحديثة، بينما على العكس، لا نجد اهتمامًا مماثلاً فى نظم الإدارة العامة أو الخاصة فى الدول النامية، وفى

مصر، ومن هنا فقد حرصنا على معرفة موقع هذا الموضوع فى بحثنا، وضمنا سؤالاً فى استمارة البحث حول هذا، وقد جاءت إجابات المبحوثين على النحو التالى:

بيــان رقــم (٨٨)

| العنصــــر | نعــم | لا | غيــر مبين | المجمــوع |
|---|---|---|---|---|
| هل يوجد نظام لتلقى شكاوى ومقترحات العاملين | ٧٤.٧٪ | ٢٥.٣٪ | - | ١٠٠٪ |
| ما هو شكل النظام؟ | | | | |
| - صندوق لتلقى الشكاوى | ٦.٠٪ | ٧٠.٨٪ | ٢٣.٢٪ | ١٠٠٪ |
| - إدارة مستقلة للشكاوى | ٢٢.٣٪ | ٥٤.٥٪ | ٢٣.٢٪ | ١٠٠٪ |
| - ترفع من خلال الرئيس | ٤٠.٧٪ | ٣٦.١٪ | ٢٣.٢٪ | ١٠٠٪ |
| -أخرى | ١٠.٢٪ | ٦٦.٦٪ | ٢٣.٣٪ | ١٠٠٪ |
| وهل يحقق هذا الأسلوب نتائج إيجابية | ٥٥.٤٪ | ٢١.٧٪ | ٢٢.٩٪ | ١٠٠٪ |

وهكذا يبدو من تحليل إجابات المبحوثين أن ٧٥٪ من وحدات الجهاز الإدارى للدولة بالعاصمة يوجد بها نظام لتلقى شكاوى ومقترحات العاملين، بينما لا نجد هذا النظام فى نحو ٢٥٪ من وحدات الجهاز الإدارى للدولة بالعاصمة، وهو ما سيكون له تأثير سلبى على مستوى التفاعلية بين العاملين ومنظماتهم الإدارية، وتحرم بالتالى القيادات الإدارية من وسيلة فعالة وحيوية للتعرف على نقاط الضعف والاختناق فى العمل الإدارى، وكذا على رؤية العاملين لحلها وتجاوزها.

١٣- مدى مشاركة العاملين فى رسم خطط العمل بالمنظمة:

تحرص النظم الإدارية الحديثة على إتاحة فرص مشاركة العاملين فى رسم خطط العمل بالمنظمة الإدارية، أو تحديد أساليب التنفيذ بشكل أو بآخر، ضمانًا لتدعيم أواصر التعاون من جانب العاملين وغرسًا لروح الانتماء والولاء بينهم تجاه المنظمة الإدارية، وكذلك تعزيزًا لمشاعر الرضا الوظيفى. لذا فقد حرصنا على معرفة مدى توافر هذا العنصر فى منظمات العمل الإدارى الحكومى فى مصر، وقد جاءت إجابات العاملين على النحو التالى:

بيــان رقــم (٨٩)

| المجمـوع | غيـر مبين | لا | نعـم | العنصـــــر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ٠.٣٪ | ٥٣.٣٪ | ٤٦.٤٪ | المشاركة فى وضع خطط العمل |
| ١٠٠٪ | ٠.٣٪ | ٥٠.٣٪ | ٤٩.٤٪ | المشاركــة فى تحديـد طــرق وأساليب العمل |
| ١٠٠٪ | ٠.٩٪ | ١٣.٩٪ | ٨٥.٢٪ | سهولة الحصول على المعلومات المتعلقة بالعمل |
| ١٠٠٪ | ٠.٩٪ | ١٣.٩٪ | ٨٥.٢٪ | الاستقرار والشعور بالأمن فى العمل |

ونظرًا لحساسية هذا النوع من الأسئلة والتباسه بمعان مركبة ومعقدة لدى المبحوثين عادة، مثل اعتبارات ومعانى الكرامة وأهمية الإحساس بالمشاركة والرغبة فى تجنب الظهور بعدم الأهمية، فقد حرصنا على إعادة طرح هذا السؤال بصيغ أخرى فى أكثر من موضع فى الاستمارة، فجاءت النتائج مغايرة إلى حد ما على النحو التالى:

بيــان رقــم (٩٠)

| المجمـوع | غيـر مبين | لا | نعـم | العنصـــــر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ٠.٣٪ | ٢٤.٧٪ | ٧٢.٠٪ | هل يأخذ رئيسك رأيك فى العمل؟ |
| ١٠٠٪ | ١.٥٪ | ٦٩.٦٪ | ٢٨.٩٪ | ما هو شكل اتخاذ القرار: |
| ١٠٠٪ | ١.٥٪ | ٥٦.٠٪ | ٤٢.٥٪ | - فردى |
| ١٠٠٪ | ١.٥٪ | ٦٧.٨٪ | ٣٠.٧٪ | - جماعى |
| | | | | - مجموعة مختارة من المديرين |

| المجموع | غير مبين | لا | نعم | العنصــــر |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| ١٠٠٪ | - | ٣٦.١٪ | ٦٣.٩٪ | هل تتم اجتماعات دورية بين المدير ومرؤوسيه؟ |
| ١٠٠٪ | ١.٢٪ | ٣٣.٤٪ | ٦٥.٤٪ | هل تتم مناقشة مشكلات العمل فيها؟ |

وقد أفاد ٦٢٪ من المبحوثين بأن هذه الاجتماعات تعتبر مفيدة، بينما اعتبرها ٢.٧٪ آخرون بأنها غير مفيدة، وأضاف ١.٥٪ آخرون بأنها مملة. هذا فى حين فضَّل ٣٣.٧٪ من عينة البحث بالجهاز الإدارى للدولة الصمت وعدم التعليق أو تقديم إجابات فى هذا الخصوص؛ مما يرجح لدينا الظن بأنهم قد اعتبروها غير مفيدة ومنعهم الخوف أو الحذر من التصريح بمثل هذا الرأى.

ثم عاودنا توجيه نفس السؤال فى موضوع آخر من الاستمارة فجاءت الإجابات على النحو التالى:

بيـــان رقــم (٩١)

| المجموع | غير مبين | لا | نعم | العنصــــر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ١.٢٪ | ٣٨.٦٪ | ٥٩.٩٪ | هل يعرض المدير مشكلات العمل عليك؟ |
| ١٠٠٪ | ٢.١٪ | ٤٢.٢٪ | ٥٥.٦٪ | هل يأخذ رأيك فى حلها؟ |

هذه هى ملامح بيئة وظروف العمل فى وحدات الجهاز الإدارى بالعاصمة المصرية التى قمنا بالعمل الميدانى فيها، وبرغم ضعف وقصور هذه البنية المؤسسية للعمل الإدارى بهذه الوحدات، فإننا سنلاحظ بعد قليل مدى تميزها وتفوقها عن بيئة العمل وظروفه بوحدات الإدارة المحلية بالمحافظات، ولكن دعونا الآن نتوقف عند انعكاسات هذا الواقع وهذه البيئة الإدارية والوظيفية - بخلاف عناصر مثل الأجور والحوافز والمكافآت التى سنفرد لها مكانًا مستقلاً فى الباب الثانى من هذه الدراسة - على مجمل السلوك الإدارى والوظيفى.

ثانيًا: النمـط السلوكـى للعامليـن بالجهـاز الإدارى للدولـــة:

انعكست هذه البيئة والظروف المصاحبة للعمل الإدارى، على سيادة أنماط سلوكية معينة، وقيم ثقافية خاصة بالعاملين فى القطاع الحكومى ووحدات الجهاز الإدارى نعرضها على النحو التالى:

١- تناول المأكولات والمشروبات:

تبين من واقع إجابات عينة البحث، سيادة هذا السلوك وانتشاره بصورة كبيرة بين العاملين، كما يظهرها البيان التالى:

بيان رقم (٩٢)

| العنصر | نعم | لا | غير مبين | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| هل يتم تناول الإفطار بالمكتب يوميا؟ | ٪٨٨.٩ | ٪١٠ | ٪٠.٣ | ٪١٠٠ |
| - إفطار فردى | ٪٨٦.١ | ٪١١.٧ | ٪٢.١ | ٪١٠٠ |
| - إفطار جماعى | ٪١٦.٠ | ٪٨١.٩ | ٪٢.١ | ٪١٠٠ |
| - لا يفطر فى العمل | ٪٣.٩ | ٪٩٤.٠ | ٪٢.١ | ٪١٠٠ |
| لا يتناول مأكولات أثناء العمل | ٪١٢.٠ | ٪٨٧.٠ | ٪٠.٩ | ٪١٠٠ |
| هل يتم بعد الإفطار تناول المشروبات؟ | ٪٧٩.٨ | ٪١٠.٥ | ٪٤.٨ | ٪١٠٠ |
| هل يتم تناول المشروبات فى مكان العمل؟ | ٪٩٩.٧ | ٪٠.٣ | - | ٪١٠٠ |
| هل يتناول زملاؤك مشروبات أثناء العمل؟ | ٪٩٨.٨ | ٪٠.٦ | ٪٠.٦ | ٪١٠٠ |

إذن، تناول الإفطار أثناء وقت العمل الرسمى هو سلوك سائد بين العاملين، ويتخذ صورًا متعددة، أهمها الإفطار الفردى، وعادة ما يصاحب ذلك أو يعقبها مباشرة تناول المشروبات، ثم عاودنا توجيه

سؤال للتعرف على الطريقة التى يتم بها الحصول على الطعام، وما يرتبط بها عادة من سلوكيات فجاءت الإجابات على النحو التالى:

بيــان رقــم (٩٣)

| العنصــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| طريقة الحصول على الطعام: | | | | |
| - شراء من خارج مكان العمل | ٣٥.٥٪ | ٦٣.٦٪ | ٠.٩٪ | ١٠٠٪ |
| - إحضار من المنزل | ٦١.٤٪ | ٣٧.٧٪ | ٠.٩٪ | ١٠٠٪ |
| - أخرى | ١٥.٧٪ | ٨٣.٤٪ | ٠.٩٪ | ١٠٠٪ |
| كيف يتم إحضار الطعام من الخارج؟ | | | | |
| - بنفسى | ١٩.٣٪ | ٦٨.١٪ | ١٢.٧٪ | ١٠٠٪ |
| - بعض الزملاء بالتناوب | ١٩.٩٪ | ٦٧.٥٪ | ١٢.٧٪ | ١٠٠٪ |
| - ساعى المكتب | ٥٦.٦٪ | ٣٠.٧٪ | ١٢.٧٪ | ١٠٠٪ |

٢- تنــاول المشروبــات وطريقــة إعدادهـا:

أظهرت إجابات العاملين بهذه الوحدات الإدارية، غلبة نظام «البوفيه» فى الحصول على المشروبات المطلوبة- على عكس الإدارة المحلية كما سوف نرى- بينما ظلت هناك نسبة ليست بالقليلة من العاملين تتولى إعداد مشروباتهم بأنفسهم بكل ما يمثله ذلك من عادات سلوكية غير صحيحة ومخاطر أمنية داخل هذه الوحدات، علاوة بالطبع على تعطيله لسير العمل الإدارى.

بيــان رقــم (٩٤)

| العنصــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| من البوفيه | ٧٣.٨٪ | ٢٢.٣٪ | ٣.٩٪ | ١٠٠٪ |
| من إعداد الزملاء | ٣١.٣٪ | ٦٤.٨٪ | ٣.٩٪ | ١٠٠٪ |
| أخرى | ٢.٤٪ | ٩٣.٧٪ | ٣.٩٪ | ١٠٠٪ |

٣- قـراءة الصحف وتداولهـا:

برغم حرص أفراد العينة فى إجاباتهم على الأسئلة المتعلقة بالصحف وقراءتها أثناء وقت العمل الرسمى، فقد جاءت الإجابات معبرة بحد ذاتها عن انتشار عادة قراءة الصحف وتداولها بين الزملاء فى المكاتب، كما عبرت إجاباتهم عن طبيعة الموضوعات التى تحظى باهتماماتهم، ومناقشاتهم الجماعية، وهو ما يظهره البيان التالى:

بيـان رقـم (٩٥)

| العنصـــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| هل يتم تبادل الصحف بين الزملاء؟ | ٪٦٤.٥ | ٪٣٥.٥ | - | ٪١٠٠ |
| ما هى الموضوعات مثار الحديث؟ | ٪٣٤.٠ | ٪٦٦.٠ | - | ٪١٠٠ |
| - الرياضة | ٪٣٦.٨ | ٪٦٣.٢ | - | ٪١٠٠ |
| - الحوادث | ٪٢٠.١ | ٪٧٩.٩ | - | ٪١٠٠ |
| - المقالات والموضوعات الدينية | ٪١١.٩ | ٪٨٨.١ | - | ٪١٠٠ |
| - الموضوعات الثقافية | ٪٣٣.٣ | ٪٦٦.٧ | - | ٪١٠٠ |
| - الموضوعات الاقتصادية | ٪٤٠.٦ | ٪٥٩.٤ | - | ٪١٠٠ |
| - أخرى | | | | |

| العنصـــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |

وهكذا يبدو أن أكثر الموضوعات إثارة للنقاش بين الموظفين هى على الترتيب الحوادث، يليها الرياضة، ثم الموضوعات الاقتصادية، فالموضوعات الدينية، وتأتى الموضوعات الثقافية فى ذيل اهتماماتهم.

٤- استقبــال الزائريــن:

تظهر إجابات العاملين وجود هذه الظاهرة، أو هذا النمط السلوكى كما يوضحه البيان التالى:

بيــان رقــم (٩٦)

| العنصـــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| هل يستقبل زملاؤك زائرين أثناء العمل؟ | ٥١.٥٪ | ٤٧.٦٪ | ٠.٩٪ | ١٠٠٪ |
| هل تستقبل أنت زائرين فى مكان العمل؟ | ٥٠.٣٪ | ٤٩.٤٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| هل تقوم برد الزيارات يوميًا؟ | ١٩.٠٪ | ٧٨.٠٪ | ٣.٠٪ | ١٠٠٪ |

وبسؤال المبحوثين (وعددهم ٣٣٢ موظفا وموظفة) بهذه الوحدات الإدارية عن نوعية هؤلاء الزائرين، أفاد ٨٪ منهم بأنهم من خارج مكان العمل، بينما أكد ٩٦.٣٪ بأنهم من داخل مكان العمل (أى زملاء)، فى حين أشار ٣.٧٪ بأنهم من كلا النوعين معًا.

٥- التردد على العيادة الطبية:

عند توجيه سؤال عن عدد مرات التردد على العيادة الطبية، أفاد ١٧.٨٪ من المبحوثين بأنها مرة واحدة خلال الشهر الأخير، بينما أكد ٦.٣٪ منهم بأنها بلغت مرتين، وأشار ٠.٦٪ آخرون بأنها ثلاث مرات، بينما أكد الباقون بأنهم لم يترددوا على العيادة الطبية على الإطلاق خلال الشهر الفائت سواء لعدم وجود هذه الخدمة أصلاً فى الوحدة الإدارية أو عدم حاجاتهم إلى ذلك.

٦- ممارسة التجارة داخل وحدات الجهاز الإدارى:

من واقع إجابات العاملين المبحوثين، تبين انتشار هذه الممارسة، حيث أفاد ٦٢.٧٪ منهم بأنها منتشرة داخل مقر العمل، بينما أكد ٣٧.٣٪ بأنها غير منتشرة داخل مقار العمل، أما من يقوم بهذه التجارة فقد تنوعت إجاباتهم على النحو التالى:

بيـان رقـم (٩٧)

| ٪ | العنصـــــر |
|---|---|
| ١٤.٨٪ | زملاء من داخل مكان العمل |
| ٧٠.٥٪ | أفراد من خارج مكان العمل |
| ١٤.٧٪ | غير مبين |
| ١٠٠٪ | المجموع |

وقد تراوح عدد مرات البيع بين مرة واحدة أسبوعيًا (بنسبة ٤٣.٥٪) ومرتين (١٥.٧) وثلاث مرات أسبوعيًا (١٨.٣٪) وغير مبين (٢٢.٥٪).

٧- بعض مظاهر وممارسات استنفاد الوقت الرسمى:

وجهت عدة أسئلة للمبحوثين فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة بشأن أشكال قضاء يوم العمل الرسمى فجاءت إجاباتهم على النحو التالى:

بيـان رقـم (٩٨)

| المجموع | غير مبين | لا | نعم | العنصـــر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | - | ٥٤.٥٪ | ٤٥.٥٪ | هل يبدأ الزملاء فى العمل مباشرة صباحًا؟ |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| هل يتجمع الزملاء يوميًا للتحدث فيما بينهم؟ | ٦٩.٩٪ | ٣٠.١٪ | - | ١٠٠٪ |
| ما هى موضوعات الحديث؟ | | | | |
| مشاكل العمل | ٧٦.٦٪ | ٢٣.٤٪ | - | ١٠٠٪ |
| الرياضة | ١٧.٩٪ | ٨٢.١٪ | - | ١٠٠٪ |
| حل الخلافات بين الزملاء | ١٤.٣٪ | ٨٥.٧٪ | - | ١٠٠٪ |
| موضوعات دينية | ١٣.٤٪ | ٨٦.٦٪ | - | ١٠٠٪ |
| موضوعات شخصية | ٤٦.٢٪ | ٥٣.٨٪ | - | ١٠٠٪ |
| أخرى | ١٤.٣٪ | ٨٥.٧٪ | - | ١٠٠٪ |

إذن، فإن من الممارسات اليومية لدى العاملين بوحدات الجهاز الإدارى للدولة، التجمع فيما بينهم، والحديث حول بعض الموضوعات والقضايا، فى طليعتها مشاكل العمل (٧٦.٦٪) يليها الموضوعات الشخصية (٤٦.٢٪) وغيرها من الموضوعات.

٨- التصرف عند مواجهة مشاكل العمل الطارئة أو الملحة:

كان من اللازم التعرف على طريقة تصرف العاملين عند مواجهة مشكلة طارئة أثناء العمل، خاصة إذا كان الرئيس أو المدير المباشر غائبًا، وقد جاءت إجابات أفراد العينة تحمل دلالات سلبية، من عدم القدرة على تحمل المسئولية أو التصدى للمشكلة، كما تظهرها الإجابات التالية:

بيــان رقــم (٩٩)

| العنصــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| أسارع بإبلاغ المدير | ٧٤.٧٪ | ٢٥.٣٪ | - | ١٠٠٪ |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| أنتظر حضوره فى حال غيابه | ٢.٤٪ | ٩٧.٦٪ | - | ١٠٠٪ |
| أتشاور مع زملائى | ٣٤.٦٪ | ٥٦.٤٪ | - | ١٠٠٪ |
| أخرى | ٩.٩٪ | ٩٠.١٪ | - | ١٠٠٪ |

٩- مستوى درجة الرضا الوظيفى وأسبابه:

بسؤال المبحوثين بوحدات الجهاز الإدارى عن مدى رضاءهم عن عملهم بالحكومة، جاءت إفادتهم على النحو التالى:

بيـان رقـم (١٠٠)

| العنصــــر | نعـم | لا | غير مبين | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| هل أنت راض عن عملك بالحكومة؟ | ٧٥.٠٪ | ٢٥.٠٪ | - | ١٠٠٪ |
| لماذا أنت راضٍ؟ | | | | |
| مكان العمل قريب | ٪٢٥.٥ | ٪٧٤.٥ | - | ٪١٠٠ |
| الأجور والحوافز والمزايا | ٪٢٠.٣ | ٪٧٩.٧ | - | ٪١٠٠ |
| العمل متماشٍ مع المؤهل | ٪٥٠.٢ | ٪٤٩.٨ | - | ٪١٠٠ |
| عدم التضحية بسنوات الخبرة | ٪١٦.٣ | ٪٨٣.٧ | - | ٪١٠٠ |
| العلاقات فى العمل جيدة | ٪٤٧.٠ | ٪٢٨.٦ | ٪٢٤.٤ | ٪١٠٠ |
| الترقية | ٪١٢.٠ | ٪٦٣.٠ | ٪٢٤.٧ | ٪١٠٠ |

١٠- عدم الرضا الوظيفى وأسبابه:

ولأن الظواهر الإنسانية من العمق والتناقض، فقد كان من الضرورى، سبر أغوار ما يدور فى عقل ووجدان العاملين وعينة البحث، فبقدر ما يرضى العاملون بحالهم وأوضاعهم الوظيفية، بقدر ما يكمنون على دوافع وأسباب لعدم الرضا الوظيفى، لذا أعدنا طرح السؤال بطريقة عكسية، فجاءت الإجابات على النحو التالى:

بيـان رقـم (١٠١)

| العنصــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| أسباب عدم رضائك عن العمل: | | | | |
| العمل بعيد عن السكن | ٥.٧٪ | ٢٠.٥٪ | ٧٣.٨٪ | ١٠٠٪ |
| العمل مرهق | ٣.٩٪ | ٢١.١٪ | ٧٥.٠٪ | ١٠٠٪ |
| الاحتكاك بالجمهور | ٢.١٪ | ٢٢.٩٪ | ٧٥.٠٪ | ١٠٠٪ |
| الدخل قليل | ١٩.٩٪ | ٥.١٪ | ٧٥.٠٪ | ١٠٠٪ |
| العلاقات بين الزملاء سيئة | ٢.١٪ | ٢٢.٩٪ | ٧٥.٠٪ | ١٠٠٪ |
| أخرى | ٧.٥٪ | ١٧.٥٪ | ٧٥.٠٪ | ١٠٠٪ |

أى أن أكبر الأسباب التى تجعل العاملين بالجهاز الإدارى للدولة، غير راضين عن عملهم بالحكومة، هو قلة الدخل (١٩.٩٪) وتأتى بعدها الأسباب الأخرى بنسب متواضعة، مما يجعلنا نميل إلى الاعتقاد بأنها أسباب ثانوية. والمدهش أنه برغم ذلك، فعنـدما وجهنـا إليهم سؤالاً بشأن مدى تفكيرهم فى تغيير عملهم الحكومى هذا، أجاب (٧٨٪) منهم بأنهم لا يفكرون فى ترك هذا العمل، بينما أفاد ٢٢٪ بأنهم يفكرون فى هذا الاحتمال، مما يجعلنا نستخلص نتيجة مؤكدة تتعلق بالميل النفسى المحافظ للعاملين بالحكومة، والرغبة فى البقاء فى وظائفهم، وعدم الميل إلى المغامرة بالبحث عن عمل آخر، ربما بسبب ضيق نطاق الفرص المتاحة فى سوق العمل الخاص أو الاستثمارى، وكذا لعدم استقراره فى المزايا والتأمينات ومعاشات التقاعد.

١١- نظم وضع تقارير الكفاية والحوافز والمكافآت:

تمثل هذه العناصر الأعصاب الحساسة لجميع العاملين فى الأجهزة الحكومية المصرية، ومن هنا كان من الضرورى استطلاع آراء العاملين فيها، ومدى رضاءهم عنها، أو نظرتهم إليها، وبينما أكد ٨٥.٥٪ من أفراد العينة بوحدات الجهاز الإدارى، أن نظام وضع تقارير الكفاءة السنوية (الخاص بتقييم أداء الموظف طوال العام) يتسم بالموضوعية، فقد أجاب ١٤.٥٪ منهم بأنها تقوم على الاعتبار «المزاجى» للمدير أو الرئيس الإدارى، أما نظام الحوافز الشهرية والمكافآت الدورية التى تمنح للعاملين فى وحدات الجهاز الإدارى، فقد جاءت إجاباتهم واختياراتهم على النحو التالى:

بيــان رقــم (١٠٢)

| المكافـــآت | الحوافـــز | العنصــــــــر |
|---|---|---|
| ٥٢.١٪ | ٨٤.٣٪ | يمنح على أساس روتينى |
| ١٦.٣٪ | ١٢.٣٪ | يمنح على أساس التميز فى العمل |
| ٤.٨٪ | ١.٨٪ | يمنح وفقًا للاعتبارات الشخصية |
| ٢٣.٢٪ | ١.٢٪ | يمنح على أساس روتينى مع التميز فى العمل |
| ٢.٤٪ | ٠.٣٪ | غير مبين |

إذن، فإن الملاحظ أن الأساس الروتينى يمثل - من وجهة نظر المبحوثين - العامل الرئيسى لمنح الحوافز الشهرية للعاملين، بينما هى بنسبة أقل فى حال منح المكافآت، وإن كانت هى النسبة الغالبة أيضًا. ويلفت النظر أن عنصر التميز فى العمل لا يحظى بما يستحقه فى منح هذه الحوافز والمكافآت فى رأى المبحوثين، ومن هنا مثار الدهشة وعدم التجانس فى إجابات عينة البحث، حينما وجهنا إليهم السؤال بشأن مدى مناسبة هذه النظم، فجاءت إجاباتهم على الوجه التالى:

بيــان رقــم (١٠٣)

| المجمــوع | غيــر مبيــن | غيــر مناســب | مناســب | العنصــــــر |
|---|---|---|---|---|

| تقارير الكفاية | ٦٦.٥٪ | ٣٥.٥٪ | - | ١٠٠٪ |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| نظام الحوافز | ٤٤.٩٪ | ٥٤.٥٪ | ٠.٦٪ | ١٠٠٪ |
| نظام المكافآت | ٣٤.٦٪ | ٦٣.٠٪ | ٢.٤٪ | ١٠٠٪ |

فالانقسام فى الرأى هنا، والمناصفة تقريبًا، لا تنسجم مع الإجابات والآراء التى سبق وأوردوها أثناء الإجابة عن السؤال السابق بشأن طريقة منح الحوافز والمكافآت.

١٢- وأخيرًا، عن مدى رضائهم عن علاقات العمل:

وفى الختام كان من اللازم أن نتعرف على مدى الرضا الوظيفى السائد بشأن علاقات العمل بين الزملاء وبعضهم البعض، حيث أبدى ٩٦.٤٪ من العينة رضاءهم عن علاقاتهم بزملائهم، بينما أشار ٣.٦٪ آخرين بأنهم غير راضين، وهى نسبة متواضعة لا تثير كثيرًا من المشاكل أو الاضطراب الوظيفى أو الإدارى.

# المبحث الثانى

# فى الإدارة المحلية ومديرياتها

اشتملت عينة البحث فى وحدات الإدارة المحلية - كما سبق وأشرنا - على ٢٨٧ موظفا وموظفة، تواجدوا فى ١٣ مديرية ووحدة خدمات فى محافظتى القاهرة والجيزة، وقد أظهر تحليل إجابات مفردات العينة نتائج لافتة للنظر، ربما تستدعى مزيدا من التأمل أمام راسمى السياسات الإدارية ومتخذى القرار السياسى والتنفيذى فى البلاد.

أولًا: بيئة وظروف العمل الإدارى:

١- ظروف التهوية والإضاءة والضوضاء والحرارة وغيرها:

حيث أظهرت نتائج التحليل سوء حال هذه البيئة الإدارية، مقارنة بمثيلتها فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة بالعاصمة، وهو ما يظهره البيان التالى:

بيــان رقــم (١٠٤)

| العنصـــر | جيـــدة | مقبولـــة | رديئـــة | غير مبين | المجموع |
|---|---|---|---|---|---|
| التهويـــــــة | ٤٥.٣٪ | ٣٥.٥٪ | ١٨.١٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |
| الإضـــــاءة | ٤٥.٦٪ | ٣٦.٩٪ | ١٦.٤٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |
| الضوضـــــاء | ١٢.٢٪ | ٢٨.٦ | ٥٧.٨٪ | ١.٤٪ | ١٠٠٪ |
| الحرارة والبرودة والرطوبة | ١٠.٥٪ | ٤٩.٥٪ | ٣٩.٠٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |
| حالـــة النظافـــة | ١٣.٩٪ | ٥٦.١٪ | ٢٨.٩٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |

وهكذا يبدو من الواضح أن هذه العناصر سيئة غالبًا فى وحدات الإدارة المحلية.

٢- مكـان العمـل ومــدى ملاءمتــه:

فقد اشتملت على نفس العناصر المشار إليها من قبل وجاءت الإجابات على النحو التالى:

بيــان رقــم (١٠٥)

| العنصـــر | جيـــدة | مقبولـــة | رديئـــة | غير مبين | المجموع |
|---|---|---|---|---|---|
| توافر الأثاث | ٪١٦.٠ | ٪٣٧.٦ | ٪٤٥.٣ | ٪١.٠ | ٪١٠٠ |

| ١٠٠٪ | ١.٤٪ | ٥٥.٧٪ | ٣١.٤٪ | ١١.٥٪ | اتساع المكان |
|---|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ١.٤٪ | ٤٣.٢٪ | ٣٩.٤٪ | ١٦.٠٪ | ملاءمة مكان العمل |

٣- توافر عناصر خدمات للعاملين:

أظهرت نتائج تحليل إجابات العاملين بالإدارة المحلية الآتى:

بيان رقم (١٠٦)

| المجموع | غير مبين | غير موجودة | موجودة | العنصر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ١.٠٪ | ٣٩.٠٪ | ٥٩.٩٪ | بوفيه للمشروبات |
| ١٠٠٪ | - | ٥٦.٨٪ | ٤٣.٢٪ | بوفيه للمأكولات |
| ١٠٠٪ | ٠.٧٪ | ٦٨.٦٪ | ٣١.٠٪ | عيادة طبية |
| ١٠٠٪ | ١.٠٪ | ٦٣.٨٪ | ٣٥.٢٪ | مكتب مخصص لكل موظف |
| ١٠٠٪ | ١.٠٪ | ٨٩.٥٪ | ٩.٤٪ | دور للحضانة |
| ١٠٠٪ | ٠.٣٪ | ٥٦.٤٪ | ٤٣.٢٪ | مصاعد |
| ١٠٠٪ | ١.٠٪ | ٩٦.٩٪ | ٢.١٪ | صيدلية |
| ١٠٠٪ | ٠.٧٪ | ٩٤.٨٪ | ٤.٥٪ | مجمع استهلاكى |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ١.٠٪ | ١٤.٣٪ | ٨٤.٧٪ | ساع للخدمة بالمكتب |
| ١٠٠٪ | ١.٤٪ | ٤١.٨٪ | ٥٦.٨٪ | مناسبة مستوى خدمة الساعى |

إذن كما هو واضح، فإن عناصر هامة للعاملين فى النظام الإدارى تعتبر غير موجودة فى غالبية الحالات ومعظم وحدات الإدارة المحلية.

٤- مدى تناسب مساحة الحجرات مع عدد الموظفين:

أكدت إجابات العاملين بوحدات الإدارة المحلية، عدم تناسب مساحات الحجرات مع عدد العاملين (بنسبة ٦٧.٢٪) بينما أشار ٣١.٧٪ بأنها مناسبة، وكان هناك ٠.٣٪ غير مبينة آراؤهم؟

٥- مدى توافر الأدوات المكتبية والاتصالات الهاتفية:

تبين كذلك تواضع هذه العناصر كما يظهرها البيان التالى:

بيـان رقـم (١٠٧)

| المجموع | غير مبين | لا | نعم | العنصـــر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ١.٧٪ | ٥٤.٠٪ | ٤٤.٣٪ | هل توفر جهة العمل الأدوات المكتبية؟ |
| ١٠٠٪ | ٠.٧٪ | ٧٩.٤٪ | ١٩.٩٪ | هل مسموح باستخدام الهاتف للاتصال الخارجى؟ |

٦- مدى توافر الخدمات الاجتماعية والترفيهية للعاملين:

كما أشرنا من قبل، فإن هذه العناصر ذات أهمية خاصة فى بيئة وظروف العمل، وقد جاءت آراء العاملين بوحدات الإدارة المحلية بالمحافظات تفيد بغياب كبير وواضح لهذه الخدمات كما يظهرها البيان التالى:

بيـان رقـم (١٠٨)

| العنصــــر | نعـم | لا | غير مبين | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| هل يوجد ناد اجتماعى؟ | ١٠.١٪ | ٨٨.٩٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |
| هل يوجد نظام للرحلات؟ | ٤٧.٤٪ | ٥١.٩٪ | ٠.٧٪ | ١٠٠٪ |
| هل يوجد نظام للمصايف؟ | ٥٦.١٪ | ٤٣.٢٪ | ٠.٧٪ | ١٠٠٪ |
| هل يوجد نظام للعلاج؟ | ٦٥.٢٪ | ٣٣.٨٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |
| هل يوجد عيادة طبية بمكان العمل؟ | ٥٩.٦٪ | ٤٠.٤٪ | - | ١٠٠٪ |

وإذا كانت هذه الخدمات غير متوافرة بصورة لائقة داخل منظمة العمل بالمحليات، أو لا تقدم للعاملين بها، فهل يمكن الاستفـادة منها من جانب العاملين؟

بيــان رقــم (١٠٩)

| العنصــــر | نعـم | لا | غير مبين | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| نــــاد اجتماعــــى | ٤.٩٪ | ٨٨.٥٪ | ٦.٦٪ | ١٠٠٪ |
| نظــــام للرحـــلات | ١٤.٦٪ | ٨١.٢٪ | ٤.٢٪ | ١٠٠٪ |
| نظــــام للمصايــــف | ١٣.٢٪ | ٨٠.٥٪ | ٦.٣٪ | ١٠٠٪ |
| نظــــام للعـــــلاج | ٣١.٧٪ | ٦٤.٨٪ | ٣.٥٪ | ١٠٠٪ |

أى أن نسبة المستفيدين من هذه الخدمات المتواضعة أصلًا، متدنية بدرجة سيكون لها بلا أدنى شك تأثير سلبى على درجة رضا العاملين بمنظماتهم الإدارية بالمحليات ودرجة الولاء لها.

٧- وسيلــة الانتقــال للعمــل:

على عكس الحال فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة بالعاصمة، نجد هنا غيابا شبه مطلق لهذه الخدمة الإدارية، حيث أفاد ٩٧.٦٪ من المبحوثين فى وحدات الإدارة المحلية بعد توافر هذه الخدمة، بينما أشار ٢.٤٪ فقط من المبحوثين بتوافرها لديهم.

٨- المصاعد وتأثيرها:

أشرنا قبل قليل، إلى حقيقة تواضع وجود المصاعد فى وحدات الإدارة المحلية التى قمنا بالعمل الميدانى فيها بمحافظتى القاهرة والجيزة، أما الوحدات التى تواجدت فيها هذه الخدمة فقد جاءت إجابات العاملين تشير إلى تأثير سوء هذه الخدمة على مستوى الأداء كما يظهرها البيان التالى:

بيــان رقــم (١١٠)

| المجموع | غير مبين | لا | نعم | العنصــــــــر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ٥٩.٢٪ | ٥.٦٪ | ٣٥.٢٪ | هل هناك تزاحم عليه؟ |
| ١٠٠٪ | ٦١.٧٪ | ٨.٧٪ | ٢٩.٦٪ | هل يسبب ذلك تأخيرًا فى العمل؟ |
| ١٠٠٪ | ٦٤.١٪ | ٩.١٪ | ٢٦.٨٪ | هل يحدث ذلك يوميًا؟ |

وتظهر نتائج «غير مبين» نسبة مرتفعة؛ بسبب غياب هذه الخدمة فى معظم وحدات الإدارة المحلية، لذا فضل المبحوثون وضع إجاباتهم فى هذا الاختيار.

٩- طريقة تسجيل الحضور والانصراف:

أظهرت آراء العاملين بوحدات الإدارة المحلية، أن الغالبية العظمى تتبع نظام التوقيع فى كشوف أو دفاتر ورقية كما يظهره البيان التالى:

بيــان رقــم (١١١)

| العنصـــــــــر | ساعـــــة ميقاتيـــة | كشـــوف ودفاتـــر | أخـــرى | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| طريقة تسجيل الحضور والانصراف | ٢.١٪ | ٩٦.٥٪ | ١.٤٪ | ١٠٠٪ |

وأى تحليل جاد سوف يجد علاقة طردية بين نظام الكشوف والدفاتر فى تسجيل الحضور والانصراف فى المصالح الحكومية وبين درجة أعلى من التسيب وعدم الانضباط فى مواعيد العمل وفى انتشار سلوكيات فاسدة وغير أخلاقية.

١٠- وجـود مصلَّـى داخـل مكـان العمـل:

أفاد ٩٣.٠٪ من المبحوثين بوحدات الإدارة المحلية التى عمل فيها الفريق البحثى، بوجود مصلى داخل مكان العمل، أو يجرى إعداده على عجل؛ لقضاء فريضة صلاة الظهر، بينما أشار ٧٪ بعدم وجود هذه المصلَّيات فى وحداتهم الإدارية.

١١- طريقة الحصول على المعلومات لإنجاز العمل:

أظهرت إجابات العاملين بوحدات الإدارة المحلية، اتجاهات معينة فى هذا المجال كالتالى:

بيــان رقــم (١١٢)

| العنصـــــــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| اللقـــاء المباشـــر | ٧٥.٣٪ | ٢٣.٧٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |
| الاتصـــالات الهاتفيـــة | ٢٧.٥٪ | ٧١.١٪ | ١.٤٪ | ١٠٠٪ |
| المكاتبـــــات | ٥١.٢٪ | ٤٧.٤٪ | ١.٤٪ | ١٠٠٪ |
| الاجتماعـــات | ١٥.٧٪ | ٨٣.٣٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| أخـــــــــرى | ٩.٤٪ | ٨٩.٥٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |

أى أن اللقاء المباشر هو أساس الحصول على المعلومات، يليها المكاتبات، وهى تقريبًا نفس الاتجاهات التى وجدناها فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة بالعاصمة، بما يشى باتجاهات وبنية ثابتة للعمل الحكومى فى مجال الحصول على المعلومات من أجل إنجاز الأعمال.

١٢- مـدى توافـر نظـام لتلقـى شكـاوى العامليـن ومقترحاتهـم:

أظهرت إجابات العاملين بالإدارة المحلية نتائج متباينة فى هذا الشأن نعرضها على النحو التالى:

بيــان رقــم (١١٣)

| العنصـــــــــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| هل يوجد نظام لتلقى الشكاوى والمقترحات للعاملين؟ | ٦٤.٥٪ | ٣٥.٥٪ | - | ١٠٠٪ |
| ما هو شكل هذا النظام؟ | | | | |
| صندوق لتلقى الشكاوى | ٣.١٪ | ٦٦.٦٪ | ٣٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| إدارة مستقلة للشكاوى | ١٩.٥٪ | ٤٩.٨٪ | ٣٠.٧٪ | ١٠٠٪ |
| ترفع إلى الرئيس المباشر | ٤٩.٩٪ | ٢٦.٥٪ | ٣٠.٧٪ | ١٠٠٪ |
| أخرى | ١٠.٥٪ | ٥٨.٩٪ | ٣٠.٧٪ | ١٠٠٪ |
| وهل يحقق هذا الأسلوب نتائج إيجابية؟ | ٥٣.٠٪ | ١٥.٧٪ | ٣١.٤٪ | ١٠٠٪ |

أى أننا بصدد ثلثى وحدات الإدارة المحلية يوجد بها نظام لتلقى الشكاوى واقتراحات العاملين، وإن كان يتنوع هذا النظام، ويغلب عليه الأسلوب البيروقراطى المعتاد من حيث رفع الشكوى والمقترحات من خلال الرئيس المباشر.

١٣- مدى مشاركة العاملين فى رسم خطط العمل بالمنظمة:

مستوى المشاركة فى رسم ووضع خطط العمل فى الإدارة المحلية وبين عامليها تعد أقل بكثير مما هى فى الجهاز الإدارى للدولة، وقد أبدى العاملون رأيهم على النحو التالى:

بيــان رقــم (١١٤)

| العنصـــــــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| المشاركة فى وضع خطط العمل | ٥٢.٣٪ | ٤٦.٧٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |
| المشاركة فى تحديد طرق وأساليب العمل | ٥٥.١٪ | ٤٢.٩٪ | ٢.١٪ | ١٠٠٪ |
| سهولة الحصول على المعلومات المتعلقة بالعمل | ٧٦.٣٪ | ٢٢.٦٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |
| الاستقرار والشعور بالأمن فى العمل | ٨٠.٨٪ | ١٨.١٪ | ١.٠٪ | ١٠٠٪ |

والمدهش هنا هو إجماع العاملين من عينة البحث (٦١٩ موظفا وموظفة) سواء فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة أو فى وحدات الإدارة المحلية، على مفهوم الاستقرار والشعور بالأمن فى العمل الحكومى برغم قلة دخله وتواضع نظام حوافزه، وبرغم غياب معظم عناصر الخدمات والعناصر الإدارية الضرورية، ربما نجد التفسير الوحيد لهذا الإجماع بين العاملين فى درجة انتظام مصدر الدخل -وإن كان قليلاً - وتوافر مظلة تأمينات اجتماعية ومعاشات للتقاعد والتأمين الصحى - وإن كان متواضعًا - بعكس الحال فى معظم مؤسسات القطاع الخاص، التى برغم التسهيلات والمزايا التى حصل عليها أصحابها من إعفاءات جمركية وضرائبية وغيرها فلم ينعكس ذلك إيجابيًا على علاقات العمل داخل هذا القطاع.

ومن جهة أخرى، فقد عاودنا طرح هذا السؤال بصياغات أخرى على أفراد العينة فجاءت الإجابات كالتالى:

بيــان رقــم (١١٥)

| العنصـــــــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| هل يأخذ رئيسك رأيك فى العمل؟ | ٧٣.٩٪ | ٢١.٦٪ | ٤.٥٪ | ١٠٠٪ |
| ما هو شكل القرار فى المنظمة؟ | | | | |
| فردى | ٣٢.١٪ | ٦٧.٦٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| جماعى | ٤١.١٪ | ٥٨.٥٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| مجموعة مختارة من المديرين | ٢٨.٦٪ | ٧١.١٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| هل تتم اجتماعات دورية بين المدير ومرؤوسيه؟ | ٦٨.٣٪ | ٣١.٧٪ | - | ١٠٠٪ |
| هل تتم مناقشة مشكلات العمل فيها؟ | ٧١.٤٪ | ٢٨.٢٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |

ثم عدنا إلى طرح السؤال من جديد بصيغة أخرى؛ فجاءت الإجابات على النحو التالى:

بيــان رقــم (١١٦)

| العنصـــــــــر | نعــم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| هل يعرض المدير مشكلات العمل عليك؟ | ٦٧.٦٪ | ٣٠.٣٪ | ٢.١٪ | ١٠٠٪ |
| هل يأخذ رأيك فى حلها؟ | ٦٤.٨٪ | ٣٣.٤٪ | ١.٧٪ | ١٠٠٪ |

وقد سألنا المبحوثين عن رأيهم فى هذه الاجتماعات فأفاد ٦٥.٩٪ منهم بأنها مفيدة، بينما أشار ٣.٥٪ بأنها غير مفيدة، وأكد ٣.٥٪ آخرون بأنها مملة، هذا بينما احتفظ ٢٧.٢٪ من عينة البحث من العاملين بالإدارة المحلية برأيهم دون أن يفصحوا عنه.

ثانيًا: النمـط السلوكـى للعامليـن بالإدارة المحليـة:

انعكست ظروف وبيئة العمل التى أشرنا إليها قبل قليل على سلوكيات العاملين، وعلى أنماط القيم الثقافية السائدة بينهم تجاه العمل، وفيما يلى نعرض لآرائهم تجاه بعض هذه السلوكيات:

١- تناول المأكولات والمشروبات:

من واقع آراء وإجابات العاملين تبين الآتى:

بيان رقم (١١٧)

| العنصر | نعم | لا | غير مبين | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| هل يتم تناول الإفطار بالمكتب يوميا؟ | ٧٧.٤٪ | ٢٢.٦٪ | - | ١٠٠٪ |
| إفطار فردى | ٨٢.٩٪ | ١١.٥٪ | ٥.٦٪ | ١٠٠٪ |
| إفطار جماعى | ١٠.٨٪ | ٨٣.٦٪ | ٥.٦٪ | ١٠٠٪ |
| لا يفطر بالعمل | ٣.٨٪ | ٩٠.٦٪ | ٥.٦٪ | ١٠٠٪ |
| لا يتناول مأكولات أثناء العمل | ١٦.٠٪ | ٨٢.٦٪ | ١.٤٪ | ١٠٠٪ |
| هل يتم بعد الإفطار تناول مشروبات؟ | ٧٦.٣٪ | ١٣.٦٪ | ١٠.١٪ | ١٠٠٪ |
| هل يتم تناول المشروبات فى مكان العمل؟ | ٩٧.٦٪ | ٢.٤٪ | - | ١٠٠٪ |
| هل يتناول زملاؤك مشروبات أثناء العمل؟ | ٩٥.٥٪ | ٣.٨٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |

ثم عاودنا طرح السؤال بطريقة مختلفة للتعرف على الطريقة التى يتم وفقًا لها الحصول على الطعام، وما يرتبط بذلك عادة من سلوكيات، فجاءت النتيجة كالتالى:

بيان رقم (١١٨)

| المجمـــوع | غيــر مبيـــن | لا | نعـــــم | العنصـــــــر |
|---|---|---|---|---|
| | | | | طريقة الحصول على الطعام: |
| ١٠٠٪ | ١.٤٪ | ٦٧.٩٪ | ٣٠.٧٪ | شراء من خارج مكان العمل |
| ١٠٠٪ | ١.٤٪ | ٤٠.٨٪ | ٥٧.٨٪ | إحضار من المنزل |
| ١٠٠٪ | ١.٤٪ | ٨٥.٧٪ | ١٢.٩٪ | أخرى |
| | | | | كيف يتم إحضار الطعام من الخارج؟ |
| ١٠٠٪ | ١٥.٠٪ | ٧٠.٤٪ | ١٤.٦٪ | بنفسى |
| ١٠٠٪ | ١٥.٠٪ | ٦٦.٩٪ | ١٨.١٪ | بعض الزملاء بالتناوب |
| ١٠٠٪ | ١٥.٠٪ | ٢٨.٩٪ | ٥٦.١٪ | ساعى المكتب |

٢- تنـاول المشروبـات وطريقـة إعدادهـا:

كيف يتم تناول المشروبات، ومن أين يحصل العاملون بوحدات الإدارة المحلية عليها؟ أفادتنا إجابات العاملين بالوضع تمامًا على النحو التالى:

بيـان رقـم (١١٩)

| المجمـــوع | غير مبيـن | لا | نعـــم | العنصــــــر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | ٤.٥٪ | ٣٧.٦٪ | ٥٧.٨٪ | مــن البوفيـــــه |
| ١٠٠٪ | ٤.٥٪ | ٥٥.٧٪ | ٣٩.٧٪ | من إعـــداد الزمـــــلاء |

| أخـــرى | ٤.٥٪ | ٩٠.٩٪ | ٤.٥٪ | ١٠٠٪ |
|---|---|---|---|---|

٣- قـراءة الصحـف وتداولهـا:

اتسمت ردود فعل العاملين بوحدات الإدارة المحلية بنفس الحرص والحذر عند الإجابة على الأسئلة المتعلقة بقراءة الصحف وتداولها بين الزملاء، تمامًا كما فعل أقرانهم فى وحدات الجهاز الإدارى بالعاصمة، وبرغم ذلك فقد جاءت إجاباتهم معبرة كذلك عن ملامح رئيسية للسلوك فى هذا الاتجاه:

بيــان رقــم (١٢٠)

| العنصـــــــر | نعـــــم | لا | غيـر مبيـــن | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| هل يتم تداول الصحف بين الزملاء؟ | ٥١.٩٪ | ٤٧.٧٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| ما هى الموضوعات مثار الحديث؟ | | | | |
| الرياضة | ٣٠.٠٪ | ٦٠.٣٪ | ٩.٨٪ | ١٠٠٪ |
| الحوادث | ٣٨.٣٪ | ٥١.٩٪ | ٩.٨٪ | ١٠٠٪ |
| المقالات الدينية | ٢٣.٧٪ | ٦٦.٦٪ | ٩.٨٪ | ١٠٠٪ |
| الموضوعات الثقافية | ١٠.٨٪ | ٧٩.٤٪ | ٩.٨٪ | ١٠٠٪ |
| الموضوعات الاقتصادية | ٢١.٣٪ | ٦٩.٠٪ | ٩.٨٪ | ١٠٠٪ |
| أخرى | ٣٨.٣٪ | ٥١.٩٪ | ٩.٨٪ | ١٠٠٪ |

وبهذا بدا واضحًا أن هذا السلوك قائم ومنتشر، وأن القضايا محل الحديث اليومى تتصدرها الموضوعات الرياضية والحوادث ثم الموضوعات الدينية، فالموضوعات الاقتصادية، وظلت الموضوعات الثقافية فى أدنى اهتمامات الموظفين المصريين.

٤- استقبــال الزائريـــن:

جاءت آراء وإجابات العاملين بوحدات الإدارة المحلية، تؤكد انتشار هذه الممارسة، كما يظهرها البيان التالى:

بيـان رقـم (١٢١)

| العنصـــــــــر | نعـم | لا | غيـر مبين | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| هل يستقبل زملاؤك زائرين أثناء العمل؟ | ٣٩.٧٪ | ٥٩.٩٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| هل تستقبل أنت زائرين فى مكان العمل؟ | ٤٦.٧٪ | ٥٢.٦٪ | ٠.٧٪ | ١٠٠٪ |
| هل تقوم برد الزيارات يوميا؟ | ١٣.٢٪ | ٨١.٢٪ | ٥.٦٪ | ١٠٠٪ |

وبسؤالهم عن نوعية هؤلاء الزائرين، أفاد ٥.٢٪ منهم أنهم من خارج مكان العمل، بينما أشار ٤٣.٩٪ آخرون بأنهم من داخل مكان العمل (أى زملاء)، وأكد آخرون بأنهم من النوعين، وفضل ٤٨.١٪ من أفراد العينة عدم إبداء الرأى فى هذا الموضوع.

٥- التـردد على العيــادة الطبيــة:

عند توجيه هذا السؤال، كان من الواضح أن معظم وحدات الإدارة المحلية، لا توجد بها عيادة طبية فى مكان العمل ذاته، لذا، فإن الإجابات ينبغى أن تأخذ هذه الحقيقة بعين الاعتبار، حيث أفاد ١٦.٩٪ من المبحوثين، بأنهم قد ترددوا على العيادة مرة واحدة خلال الشهر الماضى، بينما أشار ٦٪ آخرون بأنهم ترددوا عليها مرتين خلال الشهر الماضى، فى حين أشار ٧١.٤٪ بأنهم لم يذهبوا إلى العيادة على الإطلاق خلال الشهر المنصرم.

٦- ممارسـة التجـارة داخـل مقـار العمـل بالوحـدات المحليـة:

أفاد ٦٦.٦٪ من المبحوثين بأن هذه العمليات من البيع والشراء، تحدث داخل وحدات العمل، بينما أنكرها ٣٣.٤٪ من المبحوثين، أما من يقوم بهذه التجارة فقد توزعت إجابات المبحوثين على النحو التالى:

بيـان رقـم (١٢٢)

| نعـــــم | العنصــــــر |
|---|---|
| ١٣.٢٪ | زمـــلاء من داخـــل مكــــان العمــــل |
| ٥٣.٧٪ | أفــراد من خـــارج مكــان العمـــل |
| ٣٢.٤٪ | غيـــر مبيــــن |
| ١٠٠٪ | المجمــــوع |

وقد تراوحت عمليات البيع والشراء بين مرة واحدة كل أسبوع (بنسبة ٢٥٪) إلى مــرتين (٩٪) إلـــى ثــلاث مرات أسبوعيًا (١٠.٥٪) حتى أربع مرات أسبوعيًا (١٣٪) بينما فضل ٤٢.٥٪ من المبحوثين عدم الإجابة على هذا السؤال.

٧- بعض مظاهر وممارسات استنفاد وقت العمل الرسمى:

كان من الضرورى توجيه بعض الأسئلة التى تفيد فى إلقاء الضوء على النمط السلوكى للعاملين فيما يتعلق بطريقة تعاملهم مع وقت العمل الرسمى، وقد جاءت إجاباتهم على النحو التالى:

بيــان رقــم (١٢٣)

| المجموع | غير مبيـن | لا | نعــم | العنصــــــر |
|---|---|---|---|---|
| ١٠٠٪ | - | ٣٦.٩٪ | ٦٣.١٪ | هل يبدأ الزملاء العمل مباشرة صباحًا؟ |
| ١٠٠٪ | - | ٢٣.٣٪ | ٧٦.٧٪ | هل يتجمع الزملاء يوميًا للتحدث فيما بينهم؟ |
| ١٠٠٪ | ٥.٩٪ | ٢٤.٧٪ | ٦٩.٣٪ | ما هى موضوعات الحديث؟ |

| العنصـــــر | نعـــم | لا | غيـر مبيـن | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| مشاكل العمل | ١٤.٦٪ | ٧٩.٤٪ | ٥.٩٪ | ١٠٠٪ |
| الرياضة | ١٧.١٪ | ٧٧.٠٪ | ٥.٩٪ | ١٠٠٪ |
| حل الخلافات بين الزملاء | ١٧.٤٪ | ٧٦.٧٪ | ٥.٩٪ | ١٠٠٪ |
| موضوعات دينية | ٣٣.٨٪ | ٦٠.٣٪ | ٥.٩٪ | ١٠٠٪ |
| موضوعات شخصية | ١٩.٥٪ | ٧٤.٦٪ | ٥.٩٪ | ١٠٠٪ |
| أخرى | | | | |

وعلينا أن نلاحظ مدى التناقض فى إجابات المبحوثين، بالنسبة للسؤالين الأولين، حيث يتعارض كون الزملاء يبدءون العمل مباشرة بعد توقيعهم فى دفاتر الحضور بمثل هذه النسبة (٦٣.١٪) مع الإجابـة اللاحقـة التى تؤكد بنسبـة ٧٦.٧٪ بأنهم يتجمعون للتحدث فيما بينهم، بما يرجـح لدينـا أن الإجابة الأولى لم تكن صادقة، بل كانت وليدة الحذر والخوف من قول الحقيقة أو الخجل منها، بينما جاءت إجاباتهم على السؤال اللاحق بعد فترة ووضع فى مؤخرة استمارة الاستبيان.

٨- التصـرف عنـد مواجهـة مشاكـل العمـل الطارئـة أو الملحـة:

لم تختلف ردود العاملين بوحدات الإدارة المحلية كثيرًا عن ردود زملائهم فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة، حيث جاءت إجاباتهم على النحو التالى:

بيـــان رقــم (١٢٤)

| العنصـــــر | نعـــم | لا | غيـر مبيـن | المجمـوع |
|---|---|---|---|---|
| أسارع بإبلاغ المدير | ٧٠.٠٪ | ٢٩.٦٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| أنتظر حضوره فى حال غيابه | ٧.٠٪ | ٩٢.٧٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |

| العنصـــــر | نعـــم | لا | غير مبيـن | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| أتشاور مع زملائى | ٢٨.٦٪ | ٧١.١٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |
| أخرى | ١٨.٨ | ٨٠.٨٪ | ٠.٣٪ | ١٠٠٪ |

٩- مستوى ودرجة الرضا الوظيفى وأسبابه:

سنلاحظ من تحليل إجابات المبحوثين بوحدات الإدارة المحلية، أن درجة الرضا الوظيفى أقل من زملائهم بوحدات الجهاز الإدارى للدولة، والسبب يبدو مفهومًا إلى حد ما حيث تفتقر وحدات الإدارة المحلية إلى الكثير من التجهيزات والخدمات بعكس الحال فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة بالعاصمة فى الوزارات والمصالح الحكومية الكبرى.

بيـان رقـم (١٢٥)

| العنصـــــر | نعـــم | لا | غير مبيـن | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| هل أنت راضٍ عن عملك بالحكومة؟ | ٪٦٦.٦ | ٪٣٣.٤ | - | ٪١٠٠ |
| لماذا أنت راضٍ؟ | ٪٢٤.٤ | ٪٤٣.٢ | ٪٣٢.٤ | ٪١٠٠ |
| مكان العمل قريب | ٪٥.٩ | ٪٦١.٧ | ٪٣٢.٤ | ٪١٠٠ |
| الأجور والحوافز والمزايا | ٪٢٩.٦ | ٪٣٨.٠ | ٪٣٢.٤ | ٪١٠٠ |
| العمل يتماشى مع المؤهل | ٪٨.٧ | ٪٨.٧ | ٪٥٨.٩ | ٪١٠٠ |
| عدم التضحية بسنوات الخبرة | ٪٤١.١ | ٪٤١.١ | ٪٢٦.٥ | ٪١٠٠ |
| علاقات العمل جيدة | ٪٧.٣ | ٪٧.٣ | ٪٥٩.٩ | ٪١٠٠ |
| الترقية | | | | |

وسنلاحظ هنا كذلك أن عنصر الأجور والحوافز والمزايا كان أقل العناصر اعتبارًا وأهمية من منظور العاملين بوحدات الإدارة المحلية، بما يعكس الرضا الوظيفى بشأن أوضاعهم المالية.

١٠- عدم الرضا الوظيفى وأسبابه:

كان من اللازم معرفة أسباب وعناصر عدم الرضا الوظيفى لدى هؤلاء الذين أبدوا من البداية عدم رضاءهم عن عملهم الحكومى، أو لدى أولئك الذين قبلوا ورضوا عن عملهم الحكومى، ولكن لديهم بعض أوجه الانتقادات، فجاءت النتائج كالتالى:

بيان رقم (١٢٦)

| العنصر | نعم | لا | غير مبين | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| ما هى أسباب عدم رضائك عن العمل؟ | | | | |
| العمل بعيد عن السكن | ٨.٠٪ | ٢٥.٨٪ | ٦٦.٢٪ | ١٠٠٪ |
| العمل مرهق | ٩.١٪ | ٢٤.٤٪ | ٦٦.٢٪ | ١٠٠٪ |
| الاحتكاك بالجمهور | ٤.٩٪ | ٢٨.٦٪ | ٦٦.٢٪ | ١٠٠٪ |
| الدخل قليل | ٣١.٤٪ | ٢.٤٪ | ٦٦.٢٪ | ١٠٠٪ |
| العلاقات بين الزملاء سيئة | ٢.١٪ | ٣١.٧٪ | ٦٦.٢٪ | ١٠٠٪ |
| أخرى | ١٣.٢٪ | ٢٠.٦٪ | ٦٦.٢٪ | ١٠٠٪ |

وهكذا يبدو واضحًا أن أهم عنصر أو سبب لعدم الرضا الوظيفى للعاملين فى وحدات الإدارة المحلية هو عنصر «قلة الدخل» من الوظيفة، حيث تصدرت أسباب عدم الرضا الوظيفى لديهم.

ومع ذلك، فالغريب فى الأمر، أنه حينما استتبعنا ذلك بسؤالهم (سؤال رقم ١٢٠) عن مدى تفكيرهم فى تغيير عملهم الحكومى هذا إلى عمل آخر، أبدى ٧٦.٧٪ منهم رأيهم بأنهم لا يفكرون فى ذلك، بينما أشار ٢٣.٣٪ آخرون بأنهم يفكرون فعلاً فى ذلك، بما يجعلنا نؤكد على الميل المحافظ والرغبة الدفينة لدى العاملين بالحكومة فى الاستقرار، وعدم استعدادهم للمغامرة واقتحام مجالات عمل

أخرى بالقطاع الخاص، ربما يعزز هذا الميل المحافظ عدم جاذبية العمل بالقطاع الرأسمالى الخاص فى مصر، بسبب غياب عناصر أساسية مثل نظم التأمين الصحى والتأمينات الاجتماعية ومعاشات التقاعد... إلخ.

١١- نظم وضـع تقارير الكفايـة والحوافـز والمكافـآت:

كما سبق وأشرنا فإن هذه العناصر تمثل أعصابًا حساسة بالنسبة للعاملين بالقطاع الحكومى كله، وبرغم تواضع عناصر الحوافز والمكافآت والأجور لدى العاملين بالإدارة المحلية مقارنة بأقرانهم فى بقيـة أجهـزة الدولة والهيئـات العامـة، فإنها تظل تحظـى بأهميـة خاصة فى الأداء والتقييم،وقد جاءت إجاباتهم على النحو التالى:

بيـان رقـم (١٢٧)

| المكافـــآت | الحوافـــز | العنصـــــــــر |
|---|---|---|
| ٣٥.٩٪ | ٩٠.٢٪ | يمنح على أساس روتينى |
| ١٥.٣٪ | ٦.٦٪ | يمنح على أساس التميز فى العمل |
| ٨.٤٪ | ٠.٧٪ | يمنح وفقًا للاعتبارات الشخصية |
| ٣٤.٨٪ | ١.٠٪ | يمنـح على أســاس روتينـــى مـع التميـز فى العمـل |
| ٥.٦٪ | ١.٤٪ | غير مبين |

أما بالنسبة لتقارير الكفاية السنوية التى يقيم على أساسها أداء العامل سنويًا، فقد أفاد ٨٦.١٪ من المبحوثين بأنها تتم وفقًا لمعايير موضوعية، بينما أفاد ١٣.٩٪ آخرون بأنها تعتمد على «المزاج الشخصى» للمدير أو الرئيس الإدارى.

وكان من ضمن أسئلة استمارة المقابلة التعرف على آرائهم بشأن مدى مناسبة نظام وضع تقارير الكفاية أو الحوافز أو المكافآت، والمثير للدهشة أن هؤلاء الذين أبدوا رأيهم سابقًا بشأن روتينية نظام

تقارير الكفاية، عادوا ليؤكدوا فى إجاباتهم اللاحقة بأن هذا النظام مناسب! فى حين رفضوا نظم وضع الحوافز والمكافآت.

بيـان رقـم (١٢٨)

| العنصـــــــر | نعـــم | لا | غيـر مبيـن | المجمــوع |
|---|---|---|---|---|
| تقريـــــر الكفايــــــة | ٪٦٦.٩ | ٪٣٢.٨ | ٪٠.٣ | ٪١٠٠ |
| نظـــــام الحوافــــز | ٪٢٧.٢ | ٪٧٢.١ | ٪٠.٧ | ٪١٠٠ |
| نظـــــام المكافــآت | ٪١٦.٠ | ٪٧٣.٩ | ٪١٠.١ | ٪١٠٠ |

١٢- مـدى الرضا عن علاقـات العمـل:

أفـاد ٩٥.٨٪ من المبحوثين بأنهم راضون عن علاقاتهم بزملائهم، بينما أشار ٤.٢٪ آخرون بأنهم غير راضين عن علاقاتهم بزملائهم، وأبدى الآخرون أسبابا متعددة لذلك منها غياب التعاون بين الزملاء، أو محاباة بعض الزملاء من جانب الرؤساء، أو لوجود صراعات صغيرة أو تداخل أو تعارض فى المصالح بين الزملاء .. إلخ من الأسباب والمشاحنات الوظيفية المعتادة.

# المبحــث الثالــث

# الموقـــف المجمـــــع والمقــــارن

إذا توقفنا بالمقارنة بين موقف بيئة العمل وظروفه من وجهة نظر العاملين أنفسهم، سواء فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة أو وحدات الإدارة المحلية بالمحافظات، التى جرى العمل الميدانى فيها، نكتشف على الفور مقدار التباين والاختلاف فى مستوى التجهيزات هنا وهناك.

أولًا: بيئــة وظـروف العمــل الإدارى:

١- عناصـر التهويـة والإضـاءة والحـرارة والرطوبـة والنظافــة:

المقارنة بين البيان رقم (٧٩) والبيان رقم (١٠٤) يكشف بوضوح أن الحالة أكثر سوءًا فى وحدات الإدارة المحلية عنها فى وحدات الجهاز الإدارى، من وجهة نظر العاملين أنفسهم.

٢- مكـان العمـل ومــدى ملاءمتــه:

يكشف التحليل كذلك أن توافر الأثاث أو اتساع المكان أو ملاءمة المكان عمومًا للعمل، أقل تواضعًا فى حالة وحدات الإدارة المحلية كما تظهرها مقارنة البيان رقم (٨٠) والبيان رقم (١٠٥).

٣- توافر عناصـر الخدمـات للعامليـن:

مثل بوفيه المشروبات أو المأكولات أو العيادة الطبية، أو غيرها حيث تتباين هذه العناصر، وما يكاد يتساوى فى الحالتين هو غياب دور الحضانة حيث أشار ٨.٤٪ من المبحوثين فى الجهاز الإدارى بوجودها، ونحو ٩.٤٪ من المبحوثين بالإدارة المحلية بوجودها، بينما أكدت الغالبية الساحقة من المبحوثين هنا وهناك بغيابها مما يؤكد وجود سياسة عامة من جانب الدولة والقيادات الإدارية فى كافة مواقع العمل الحكومى للتخلص من هذه الخدمة/ الحق واختصامه من حقوق المرأة العاملة المنصوص عليها دستوريًا، كما تكشف المقارنة مدى تدهور الوضع بوحدات الإدارة المحلية بالنسبة إلى التجهيزات المكتبية مثل غياب المكاتب والمقاعد والصيدلية... إلخ (بيان أرقام ٨١و ١٠٦).

٤- مدى تناسب مساحة الحجرات مع عدد الموظفين:

تكشف المقارنة كذلك سوء الوضع بالإدارة المحلية عنه فى وحدات الجهاز الإدارى.

٥- مدى توافر الأدوات المكتبية والاتصالات الهاتفية:

تشير المقارنة كذلك (بيان رقم ٨٢ و١٠٧) أن التجهيزات أقل بنسبة معتبرة فى وحدات الإدارة المحلية مقارنة بوحدات الجهاز الإدارى، وكذلك تواضع استخدام الهاتف فى الاتصال الخارجى بوحدات الإدارة المحلية واقتصاره تقريبًا على المدير المسئول بالوحدة الإدارية، هذا فى حال توافره.

٦- توافر الخدمات الاجتماعية والترفيهية:

تكشف المقارنة كذلك التفاوت الكبير بين هذه الخدمــات لدى العاملين بالجهاز الإدارى مقارنة بزملائهم وأقرانهم فى وحــدات الإدارة المحليـة برغم وجود هـذه الخدمات (ناد - مصايـف - علاج ورحـلات) لدى العامليـن بالإدارة المحليـة، ولكنهـا ما زالــت دون المستوى المأمــول (جدولان رقما ٨٣ و١٠٨).

٧- وسائل الانتقال:

تكاد تكون هذه الوسائل معدومة فى وحدات الإدارة المحلية، مقابل تواجدها بوفرة ملحوظة لدى العاملين بوحدات الجهاز الإدارى، مما ينعكس سلبًا على الحالة النفسية والوظيفية لدى العاملين بالإدارة المحلية.

٨- المصاعد:

ما زالت خدمة المصاعد غير متوافرة بوحدات الإدارة المحليـة بصورة تتناسب مع حجم العاملين فى هذه الوحدات، مما يؤدى إلى اختناق فى سير العمل الإدارى والتأخير عن المواعيد الرسمية لبدء العمل (بيان رقم ٨٥ و١١٠).

٩- طريقة تسجيل الحضور والانصراف:

تكاد تتقارب هذه الممارسة فى الحالتين، حيث تستخدم الكشوف والدفاتر فى تسجيل الحضور والانصراف (٩١٪ إلى ٩٧٪) مما يؤدى إلى ممارسات غير إيجابية فى العمل الإدارى كما سبق وأشرنا.

١٠- وجود مصلًّى:

تتواجد هذه الممارسة فى الحالتين بصورة تكاد تتطابق.

١١- طريقة الحصول على المعلومات لإنجاز العمل:

تتقارب أيضًا آراء العاملين فى كلا القطاعين، بما يؤكد وحدة نظم العمل وأساليبها التقليدية والقديمة (بيان رقم ٨٧ و١١٢).

١٢- نظم تلقى الشكاوى واقتراحات العاملين:

برغم تقارب الآراء فى هذا المجال، إلا أنه يلاحظ أن هذه النظم فى وحدات الإدارة المحلية أقل منها فى وحدات الجهاز الإدارى، بما يعنى تواضع نسب مشاركة العاملين فى الأولى، سواء فى وضع خطط العمل السنوية أو فى طريقة العمل اليومى (جدولان رقما ٨٨ و١١٣).

١٣- مشاركة العاملين فى رسم خطط العمل بالمنظمة:

برغم أن إجابات العاملين بوحدات الإدارة المحلية تشير إلى نسبة مشاركة أعلى من أقرانهم بوحدات الجهاز الإدارى، سواء فى وضع خطط العمل أو فى طرق التنفيذ اليومية، إلا أن غياب عناصر أساسية مثل نظم تلقى الشكاوى والاقتراحات تجعلنا نميل إلى الاعتقاد فى عكس ما تقدمه إجابات عينة المبحوثين، وإن كان من الممكن فى بعض وحدات الإدارة المحلية؛ ونظرًا لصغر عدد العاملين فى الوحدة أن تكون وسائل الاتصال المباشر وتبادل الآراء بين الرؤساء والمرؤوسين ممكنة وتجعل

بالتالى من نسب مشاركة الآخرين فى تعديل خطط العمل أو أساليب التنفيذ اليومية ممكنة (بيانات أرقام ٨٩،٩٠،١١٤،١١٥و١١٦).

ثانيًا: النمــط السلـوكى للعامليــن:

تتشابه الأنماط السلوكية لدى العاملين فى كلا القطاعين، فإذا تناولناها بالترتيب نجد الآتى:-

١ - تناول المأكولات والمشروبات: تكاد تكون هذه الممارسة شائعة بصورة كاملة بين العاملين فى القطاع الحكومى (بيانات أرقام ٩٢،٩٣،١١٧ و١١٨).

٢ - إعداد المشروبات: برغم تشابه هذه الممارسة، واعتمادهم بصورة أساسية على البوفيه المخصص لذلك، إلا أن الملاحظ أن هناك نسبة لا يستهان بها تقوم بإعداد المشروبات بنفسها -تزداد هذه النسبة قليلاً لدى العاملين فى وحدات الإدارة المحلية (٣٩.٧٪) مقابل ٣١.٣٪ لدى العاملين بوحدات الجهاز الإدارى للدولة - ولا يعود ذلك إلى غياب خدمة البوفيه فى الأولى، بل غالبًا بسبب ظروف اقتصادية وتواضع الأجور والمرتبات والحوافز لدى العاملين فى الإدارة المحلية؛ مما يدفعهم غالبًا إلى إعداد مشروباتهم بأنفسهم (بيانات أرقام ٩٤و ١١٩).

٣ - قراءة الصحف وتداولها: تزداد هذه النسبة لدى العاملين بوحدات الجهاز الإدارى للدولة عنه لدى أقرانهم بوحدات الإدارة المحلية، ربما يعود السبب فى انتشار عادة شراء الصحف لدى الأولين بسبب تحسن أحوالهم المالية نسبيًا عن الأخيرين، كما يلاحظ غلبة المناقشات والأحاديث فى القضايا والموضوعات الرياضية والحوادث، وتتضاءل الأحاديث فى القضايا الثقافية سواء بين الأولين أو الأخيرين (بيان رقم ٩٥و ١٢٠).

٤ - استقبال الزائرين: تتواجد هذه الظاهرة فى القطاعين (الجهاز الإدارى والإدارة المحلية) وإن كانت أكثر انتشارًا بنسبة ملحوظة فى وحدات الجهاز الإدارى (٥٠٪ من أفراد العينة) بينما هى (٤٠٪) بالإدارة المحلية، أو بسبب سوء التجهيزات المكتبية (المقاعد والمكاتب... إلخ) فى وحدات الإدارة المحلية (بيان رقم ٩٦و ١٢١).

٥ - التردد على العيادة: تتقارب نسب آراء العاملين فى كلا القطاعين تجاه التردد على العيادة الطبية والسبب يرجع إلى تواضع حجم التواجد الطبى داخل أماكن العمل الإدارى سواء فى وحدات الجهاز الإدارى أو وحدات الإدارة المحلية.

٦ - ممارسة التجارة داخل وحدات العمل: تنتشر هذه العادة انتشارًا كبيرًا فى الأوساط الإدارية الحكومية، وباعتبارها سوقًا ضخمة (٥ ملايين موظف) للناشطين فى هذا المجال، وتتقارب نسب من أبدوا موافقتهم على انتشار هذه العادة فى وحدات العمل (٦٢.٧٪ فى الجهاز الإدارى و٦٦.٦٪ فى الإدارة المحلية). وقد أفاد العاملون فى القطاعين بنسب معتبرة بأن من يقوم بذلك هم من خارج مكان العمل، وهو عكس ما أكدته تقارير الملاحظة المباشرة التى قام بها فريق البحث كما سوف نعرض فى الفصل اللاحق (بيان أرقام ٩٧و ١٢٢).

٧ - بعض مظاهر وممارسات استنفاد الوقت الرسمى: تشابهت سلوكيات العاملين فى كلا القطاعين من زاوية طرق وأساليب ممارسة استنفاد وقت العمل الرسمى، من أحاديث صبـــاحية وكذا طبيعة القضايا والموضوعات مثار الحديث ... إلخ (بيان رقم ٩٨ و١٢٣).

٨ - التصرف عند مواجهة مشاكل طارئة فى العمل: تشابهت كذلك ردود الفعل وأنماط التصرف والسلوك فى حال مواجهة مشكلة طارئة تحتاج إلى سرعة التصرف، فقد أبدى غالبية أفراد العينة فى القطاعين ردود أفعال متماثلة تقريبًا (بيان رقم ٩٩و ١٢٤).

٩ - مستوى درجة الرضا الوظيفى وأسبابه: تفاوتت نسبة الرضا الوظيفى بين العاملين بالجهاز الإدارى عنه لدى زملائهم فى الإدارة المحلية، حيث انخفضت نسبتهم فى الثانية عن الأولى، وكان من أقل العناصر أهمية فى رضائهم الوظيفى هو الأجر أو الحوافز والمزايا الماليـة (بيـان رقم ١٠٠و١٢٥).

١٠- أما عدم الرضا الوظيفى وأسبابه: فكان من أبرزها لدى العاملين بالإدارة المحلية عنصر الدخل أو الأجر (٣١.٤٪) مقابل (١٩.٩٪) لدى العاملين بالجهاز الإدارى. وبرغم ذلك فإن ردود فعلهم تجاه سؤال ما إذا كانوا يفكرون فى ترك العمل بالحكومة والبحث عن عمل آخر، فقد جاءت إجاباتهم متقاربة إلى حد كبير، حيـث فضـــل معظم أفراد العينة فى الجهاز الإدارى (٧٨٪)والإدارة المحلية (٧٦.٧٪) عدم ترك وظائفهم الحكومية (بيان رقم ١٠١و١٢٦).

١١- نظم وضع تقارير الكفاية والحوافز والمكافآت: تقاربت نظرة العاملين فى القطاعين تجاه نظم وضع تقارير الكفاية السنوية للعاملين أو نظم الحوافز والمكافآت، من حيث اعتبار أنها توضع على أساس روتينى لا يأخذ بعين الاعتبار عنصر الكفاءة والتميز (بيان رقم ١٠٢و ١٢٧و ١٠٣و ١٢٨).

١٢- أما رضاؤهم عن علاقات العمل: فقـــد تقاربت نظرتهم إزاءها، حيث أفاد (٩٦.٤٪) من عينة الجهاز الإدارى و(٩٥.٨٪) من عينة الإدارة المحلية بأنهم راضون عن علاقاتهم بزملائهم.

هذه هى باختصار ملامح الصورة المقارنة والمجمعة عن تحليل آراء العاملين بوحدات الجهاز الإدارى للدولة والإدارة المحلية، تجاه بيئة العمل بوحداتهم، وهى تظهر إلى حد كبير الأوضاع الإدارية السائدة فى العمل الإدارى الحكومى فى الوقت الراهن.

---

(84) وهذه الأسئلة هى الواردة تحت أرقام ٢٤ حتى ١٥ ثم ٣٥ حتى ٦٠ ثم من ٦٢،٦٦،٦٧،٧٠،٧١،٧٢،٧٣،٧٥،٨٠،٧٨،٧٧، حتى ٨٩ ثم من ٩١ حتى ٩٣ ومن ٩٨، ٩٧،٩٥،١٠٠،١٠٢،١٠٤،١٠٩،١١٣،١١٤.

(85) وهذه الأسئلة هى من ١١٧ حتى ١٣٨.

# الفصــل الخامــس

# صــــورة تجميعيـــة ومقارنـــة بينهمـــــا

إذا حاولنا - باختصار - استخلاص النتائج التى أظهرتها وسائل وأساليب العمل الميدانى المزدوجة - تقارير الملاحظة واستمارة المقابلة - سواء بالنسبة لوحدات الجهاز الإدارى أو وحدات الإدارة المحلية، نستطيع أن نستخلص الحقائق التالية:

أولًا: تقاريــر الملاحظــة:

أظهرت تقارير الملاحظة التى أعدت من جانب فريق البحث، فى كل من وحدات الجهاز الإدارى، ووحدات الإدارة المحلية الآتى:

١- أن المستوى اللوجيستى، أو بنية التجهيزات الإدارية والتحتية (كالمبانى والمصاعد وغيرها من العناصر) هى أحسن حالاً فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة منها فى وحدات الإدارة المحلية، برغم أن عملنا فى الأخيرة قد اقتصر على تلك الوحدات الموجودة بمحافظتى القاهرة والجيزة، وهما بلا أدنى شك أفضل تجهيزًا من بقية المحافظات خاصة تلك الكائنة فى صعيد مصر.

٢- وقد انعكس هذا الواقع اللوجيستى على تباين أنماط السلوك بين العاملين فى كلا النوعين من الوحدات، فى بعض الحالات حيث هو أقل تفريطًا وتسيبًا فى وحدات الجهاز الإدارى عنه فى وحدات الإدارة المحلية.

٣- وامتد التأثير من نطاق السلوك السلبى إلى حجم الوقت الضائع أو الفاقد فى كلا النوعين من الوحدات، حيث سجلت التقارير ازدياد هذا الفاقد بين العاملين فى الإدارة المحليـة عنه بين العاملين فى الجهاز الإدارى، وبرغم أن تكلفة هذا الوقت الضائع فى الجهاز الإدارى أكبر منها عن تكلفته لدى العاملين فى الإدارة المحلية، بسبب ارتفـاع مستويات الأجور والحوافز والمكافآت لدى العاملين فى الجهاز الإدارى عنه لدى زملائهم فى الإدارة المحلية.

ثانيًا: استمـــارة المقابلـــة:

أظهرت إجابات العاملين على أسئلة استمارة المقابلة نتائج تكاد تتطابق مع النتائج التى أظهرتها من قبل تقارير الملاحظة من حيث:

١- إن عناصر التجهيزات اللوجيستية وبنية التجهيزات الإدارية التحتية فى وحدات الجهاز الإدارى أفضل كثيرًا من وحدات الإدارة المحلية، وكذلك فى المبانى ومساحات الحجرات ونظم الإضاءة والتهوية...إلخ.

٢- إن الخدمات التى تقدم للعاملين بوحدات الجهاز الإدارى (كالمواصلات والخدمات الصحية والعلاجية... إلخ) أفضل كثيرًا من تلك التى تقدم إلى العاملين بوحدات الإدارة المحلية.

٣- وتكاد تتساوى حالات استخدام نظام الدفاتر والسجلات فى تسجيل الحضور والانصراف فى وحدات الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية، وكذلك انتشار مُصلّى للعاملين التى تبدأ من فرش سجاجيد بلاستيكية لإقامة الصلاة عند أذان صلاة الظهر إلى حد إقامة مبان ومنشآت مخصصة كمساجد داخل وحدات الجهاز الإدارى ذاته.

٤- وتكاد تتساوى كذلك نسبة مشاركة العاملين فى وضع خطط العمل، حيث تتواضع هذه المشاركة لدى العاملين عمومًا سواء فى وحدات الجهاز الإدارى أو وحدات الإدارة المحلية.

٥- وفى نطاق السلوك السلبى، تكشف إجابات العاملين أن نسبة الفاقد فى وقت العمل لدى العاملين بوحدات الجهاز الإدارى أكبر منها لدى العاملين بوحدات الإدارة المحلية، هى نتيجة مختلفة عن تلك التى سجلتها تقارير الملاحظة التى قام بها فريق البحث، مما يفيد بحقيقة أن العاملين بوحدات الإدارة المحلية، إما أنهم كانوا أكثر حرصًا وحذرًا فى إجاباتهم على أسئلة السلوك السلبى عمومًا واستنفاد وقت العمل الرسمى خصوصًا، فجاءت إجاباتهم متحفظة إلى حد ما، أو أن كثيرا من وحدات الإدارة المحلية التى تمت زياراتها والعمل الميدانى فيها فى محافظتى القاهرة والجيزة، كانوا يعتبرون أنفسهم أقل إهدارًا للوقت من باب الاقتناع بذلك فعلاً وليس من باب الحرص والحذر.

٦- والحقيقة الجديرة بالتسجيل هنا، هى أن إبداء مشاعر عدم الرضا الوظيفى لدى العاملين فى وحدات الجهاز الإدارى أو وحدات الإدارة المحلية، لم تحل دون إصرارهم على الاستمرار فى هذا العمل، وعدم الرغبة فى البحث عن عمل آخر، بما يعكس ضيق نطاق سوق العمل الخاص والاستثمارى من ناحية، وعدم جاذبية شروط العمل فيه لدى العاملين بالحكومة من ناحية أخرى، نظرًا لغياب نظم محترمة للتأمين الصحى والاجتماعى وكذا غياب عناصر الاستقرار الوظيفى والمهنى، وهى مسائل تستدعى بحثا عميقا ومتأنيا لدلالته السياسية والثقافية، ولتأثيراته الاقتصادية على مستقبل هذا البلد وأفق تطوره.

وتظهر البيانات المتاحة من بعض المصادر الحكومية مدى تواضع الخدمات الأساسية للعاملين بالأجهزة تلك، ووفقًا لوزارة التموين والتجارة الداخلية فإن عدد المجمعات الاستهلاكية الموجودة بالقطاعين الحكومى والعام لم تزد على ٤٣٢ مجمعًا حتى عام ١٩٨٧، ثم وعلى أثر تحرير الأسعار فى عقد التسعينيات أخذت فى الانخفاض بعد هذا التاريخ.

جـدول رقـم (١٢٩)

المجمعات الاستهلاكية الموجودة بالقطاعين الحكومى والعام خلال الفترة ١٩٨٠-١٩٨٧

| المجموع | توزيع المجمعات الاستهلاكية | | | | | السنوات |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | قطاع عام | هيئات اقتصادية | هيئات خدمية | إدارة محلية | جهاز إدارى | |
| ١٤٠ | ٥٠ | ٨ | ١٢ | ٤ | ٦٦ | ١٩٨٠ |
| ٢١٥ | ٨١ | ٢٤ | ١٧ | ٨ | ٨٥ | ١٩٨١ |
| ٢٦٥ | ٩٦ | ٣٠ | ٢٠ | ١٧ | ١٠٢ | ١٩٨٢ |
| ٢٩٠ | ١٠٥ | ٣٣ | ٢٠ | ٢٢ | ١١٠ | ١٩٨٣ |
| ٣٢٨ | ١١٤ | ٣٨ | ٢٠ | ٢٩ | ١٢٧ | ١٩٨٤ |
| ٣٧٠ | ١٢٦ | ٤٤ | ٢٢ | ٣٥ | ١٤٣ | ١٩٨٥ |
| ٣٩٨ | ١٣٣ | ٥١ | ٢٧ | ٣٦ | ١٥١ | ١٩٨٦ |
| ٤٣٢ | ١٤٢ | ٥٢ | ٣٢ | ٤٦ | ١٦٠ | ١٩٨٧ |

المصدر: وزارة التموين والتجارة الداخلية، مركز المعلومات والتوثيق، هيئة القطاع العام للسلع الغذائية والتبريد وشركات المجمعات التابعة لها، بيان مستقل، القاهرة، ١٩٨٨.

ويعكس هذا التفاوت فى حد ذاته تأثيرات ضارة على أداء العاملين بوحدات القطاع الحكومى بصورة عامة، ونفس الأمر يمكن مطالعته فيما يتعلق بالسيارات المخصصة لنقل العاملين بوحدات

القطاع الحكومى المصرى كما يظهرها البيان التالى:

جدول رقم (١٣٠)

المركبات المخصصة لنقل العاملين بوحدات القطاع الحكومى خلال الفترة ١٩٨٣-١٩٨٦

| السنوات | الجهاز الإدارى | | | | | الهيئات الخدمية | | | | | الإدارة المحلية | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | أتوبيس | مينى باص | ميكروباص | ملاكى | المجموع | أتوبيس | مينى باص | ميكروباص | ملاكى | المجموع | أتوبيس | مينى باص |
| ١٩٨٣ | ٢١٧ | * | ٤٨٣ | ١٧٩٤ | ٢٤٩٤ | ٧٢٩٥ | * | ١١٢١ | ٣٩٠٧ | ١٢٣٢٣ | ١٦٣ | * |
| ١٩٨٤ | ٢٠٨ | ٢١٠ | ٣٦٥ | ١٩٠٤ | ٢٦٨٧ | ٧٧١٨ | ٥١٩ | ٩٤٥ | ٣٩٥٢ | ١٣١٣٤ | ٢٠٢ | ٥٩٢ |
| ١٩٨٥ | ٢٣٧ | ٢٣٥ | ٣٩٧ | ٢٠١٠ | ٢٩٧٩ | ٧٩٦٧ | ٧٨٥ | ١٢٤٧ | ٤٠٢٢ | ١٤٠٣٦ | ٣٥٧ | ٩٢٢ |
| ١٩٨٦ | ٢٨٥ | ٢٤١ | ٤١٣ | ٢٠٤٥ | ٣٠٨٤ | ٨٠١٠ | ١٠٢٢ | ١٥٣٤ | ٤١٠٩ | ١٤٦٧٥ | ٤٩٥ | ٦٧٠ |

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، بيان مستقل، القاهرة، ١٩٨٨/٥/٣.

(*) بيانات سيارات المينى باص عام ١٩٨٣ ضمن بيانات الميكروباص.

ونظرة متأنية فى بيانات الجدول السابق تكشف حقائق الوضع المختل للإدارة الحكومية فى مصر من حيث:

١- إن السيارات المخصصة لنقل كبار القيادات بالأجهزة الحكومية (الملاكى) تستأثر بالاهتمام الأكبر من حيث العدد وتكاليف التشغيل وتكاليف الشراء، إلخ. فقد بلغ عددها فى القطاع الحكومى - دون الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام - عام ١٩٨٦ نحو ١١٧٥١ سيارة، وإذا عرفنا أن عدد قيادات هذه الأفرع الثلاثة فحسب لا يتجاوزون ثمانية آلاف شخص (من درجة وكيل أول وزارة وحتى درجة المدير العام) فى ذلك التاريخ، مما يعنى أن نصيب كل واحد منهم يعادل ١.٤ سيارة.

٢- وبالمقابل فإن عدد سيارات نقل العاملين فى الوظائف الأقل لم يتجاوز ٨٨٩٠ سيارة كبيرة (لا تزيد على ٥٠ مقعدًا) ونحو ١٩٣٣ سيارة مينى باص تتولى خدمة العدد الضخم من العاملين فى هذه المصالح الحكومية.

٣- ولا تشمل هذه البيانات أسطول السيارات الملاكى - وغيرها - المخصصة لأجهزة حكومية حساسة مثل أجهزة الرقابة (المحاسبات - الرقابة الإدارية) أو الأجهزة التشريعية (الشعب

والشورى) أو سيــارات وزارة الداخليـة أو وزارة الدفاع والإنتاج الحربى؛ حيث لا تشملهم عادة إحصاءات الأجهزة الإحصائية الحكومية لاعتبارات ليست لها علاقة بالأمن القومى وضروراتها بقدر اعتبارات قوة ونفوذ هذه المؤسسات الخارجة عن الرقابة والسيطرة العامة والقانونية.

# البـــــاب الثانـــــى

# سياســـات الأجـــور والمرتبـــات

# بالقطـــاع الحكومـــى المصـــرى

# ١٩٤٤ ـ ٢٠٠٢

يكشف تاريخ الميزانية المصرية منذ مطلع عقد الخمسينيات من القرن الماضى، ومقارنته بما وصل إليه الحال فى مطلع العقد الأول من القرن الحادى والعشرين، مقدار التطور المذهل فى حجم الإنفاق والإيرادات الحكومية من ناحية ومدى التوسع الكبير للدولة وأجهزتها الإدارية المختلفة فى أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والأمنية من ناحية أخرى.

فعلى سبيل المثال بينما كانت الميزانية المصرية قد سجلت حوالى ١٨٧.٥ مليون جنيه كاستخدامات إجمالية لعام ١٩٤٩/١٩٥٠، فإن إجمالى استخدامات الموازنة المصرية لعام ٢٠٠١/٢٠٠٢ قد تجاوز ١٢٦.٨ ألف مليون جنيه وتجاوز عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حوالى ١٨٧ مليار جنيه، هذا بخلاف الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام أو قطاع الأعمال العام اللذين يضمهما إلى إجمالى المصروفات الحكومية فإن الرقم يتضاعف ليبلغ حوالى ٣٥٠ مليار جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢. وبالمقابل فإن حجم الأجور والمرتبات المسجلة فى ميزانية عام ١٩٤٩/١٩٥٠ لم يكن يزيد على ٣٤.٥ مليون جنيه (86) فإن هذا الرقم بحلول عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ قد تجاوز فى الموازنة العامة للدولة حوالى ٣١.٨ ألف مليون جنيه (87) وإذا أضفنا إليها مخصصات الأجور والمرتبات فى بقية مكونات القطاع الحكومى فى البلاد لذلك العام (الهيئات الاقتصادية وشركات قطاع الأعمال العام) فإن الرقم يرتفع إلى حوالى ٣٦.٠ ألف مليون جنيه.

وتثير قضية الأجور والمرتبات، بحكم تطورها بهذا الحجم، والثقل الذى باتت تشكله فى مصفوفة الدخل القومى مشكلات عديدة، سواء على الصعيد النظرى والقانونى، أو على الصعيد الفنى من حيث هيكلها ومكوناتها، بما يستدعى من الدارس التعمق فى ثلاثة فروع علمية فى آن واحد حتى يتسنى له فهم هذا التطور ومغزاه، وتملك القدرة على تحليله واستخلاص النتائج منه، ثم أخيرًا إمكانية اقتراح سياسات جديدة، أو لترشيد السياسات الجارية، وهذه العلوم المطلوبة هى علم (القانون

الإدارى) من ناحية، وعلوم المالية العامة من ناحية أخرى، ثم علم الاقتصاد بكل تشابكاته وتداخلاته بالعلمين السابقين.

وكما سوف نرى، فإن غياب هذه الخلفية العلمية من شأنها أن توقع بعض الباحثين المغامرين أثناء دراسة هذا الحقل المعرفى فى أخطاء معرفية ومنهجيـة مثيرة للشفقة.

---

(86) وزارة الماليـة، «ميزانيـة الدولـة المصريـة لعام ٤٩/١٩٥٠» المطبعـة الأميريـة، القاهـرة، ١٩٤٩، ص ١٥.

(87) أما أرقام عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ فمصدرها، وزارة المالية مجلدات الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٠١/٢٠٠٢، الهيئة العامة للمطابع الاميرية، القاهرة.

# الفصـــل السـادس

# خصائص ونوادر الموازنة العامة المصرية
# ١٩٤٤ـ٢٠٠٢

مر تاريخ إعداد ميزانية مالية الدولة - أى دولة - بمراحل تطور شديدة التعقيد، اختلط فيها البعدان السياسى والاجتماعى بتلك الأبعاد الثقافية، والفنون المالية المستحدثة، وامتزجت فيها قيم الفردية والشخصنة الأميرية، أو الملكية بقيم التنظيم الجماعى ومفاهيم وأنماط المجتمع الصناعى الحديث.

ويسجل التاريخ أولى هذه البدايات فى إنجلترا منذ أن ثارت قيادات الطبقة الوسطى الوليدة (البورجوازية) ضد الملك جيمس الأول فى منتصف القرن الثالث عشر ، وما ترتب عليها من إصدار الملك لما سمى بحقوق «الماجنا كارتا»، وهو ما عاد وتكرر فى التاريخ الإنجليزى أثناء ثورة «كرومويل» فى النصف الثانى من القرن السابع عشر، وما جرى استحداثه - وقتئذ - من إنشاء مجلس «لعموم المواطنين» يقوم هو وحده بتنظيم شئون فرض الضرائب ومراجعة الميزانية السنوية التى تقدمها حكومة جلالة الملك ثم إقرارها.

وهكذا انفصلت بصورة نهائية - وإلى غير رجعة - مالية الدولة الحديثة عن الجيب الخاص للملك أو الأمير، واستقلت بآلياتها الخاصة، سواء من حيث الموارد أو من زاوية الإنفاق والمصروفات. وعبر التطور فى الفكر المالى والمحاسبى، ظهرت عمليات التسجيل بنظام القيد المزدوج فى إنجلترا عام ١٥٤٣ وانتقلت طريقة التعامل بين الشركات والأفراد إلى طور جديد تماما.

تأخرت مصر - وبقية الإقطاعيات العربية والإسلامية المملوكية والعثمانية - عن هذا التنظيم الحديث، مما أدى لكوارث سياسية واجتماعية ومالية ، فحتى عهد الخديو إسماعيل - أى منتصف القرن التاسع عشر - لم تكن هناك ميزانية مستقلة للإمارة المصرية، وظلت طلبات الخديو بمثابة أوامر صرف وقرارات إنفاق بقدر ما كانت قوانين جباية للضرائب. ومع استمرار جشع وجنوح الخديو إسماعيل، وبذخه ورغبته فى التحديث الشكلى للإمارة على الطراز الأوربى دون مراعاة لقدراتها المالية والاقتصادية، تورطت مصر فى مصيدة الديون الهائلة كما سجلت كتب التاريخ.

وهكذا فرض على البلاد واقعا سياسيا دوليا وداخليا ، تطلب فرض وصاية أجنبية أوربية عامة، وأنجلو - فرنسية بصورة خاصة على مواردها وماليتها، واقتضى الأمر - وكان هذا من سخرية التاريخ - أن تنظم مالية الإمارة على الطراز الحديث ، فجرى فصل الجيب الخاص للخديو وأسرته عن ميزانية الدولة، فعرفت البلاد لأول مرة نظام القيد المزدوج (مصروفات ومقبوضات) وذلك بعد أن عزل التأثير السلبى للخديو وحاشيته التركية والجركسية عن الشئون المالية، وبدأ فى إعداد ونشر أول ميزانية مصرية على الطراز الأوربى فى أواخر عقد السبعينيات من القرن التاسع عشر (١٨٧٨).

وبعد سبعين عاما أو يزيد ، باتت الميزانية المصرية ذات خصائص ومقومات فريدة فى نوعها ومختلفة تمامًا عما جرى ويجرى العمل به فى ميزانيات وقتنا الراهن.

# المبحـــــث الأول

# نـــوادر الموازنـــة المصريـــة قبــل ثــورة يوليــــو ١٩٥٢

المتأمل فى ميزانية الدولة المصرية للعام المالى ١٩٤٩/١٩٥٠ تعتريه الدهشة والعجب لما تميزت به الميزانية، وذلك لعدة أسباب، لعل أهمها أن هذه السنة كانت السابقة مباشرة على ميزانية الدولة بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ بكل ما سيصاحبها من استحداثات ومفاهيم يغلب عليها مفاهيم الأمن والعسكرتاريا. ومن أسبابها كذلك أنها الميزانية التى أعدت فى ظل ظروف حرب، وهى حرب فلسطين فى مايو عام ١٩٤٨، وبالتالى فهى تعبر بصدق عن حالة المالية المصرية وعن نظرة القائمين عليها لمفاهيم الحرب واحتياجات أسرارها.

١- خصائــص الميزانيــة.. ميزانيــة بلا أســرار:

ولعل أبرز ما ميز ميزانية عام ١٩٤٩/١٩٥٠ وربما كل الميزانيات السنوية منذ انتهاء عصر إسماعيل وحتى قيام ثورة ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢ هو الشفافية وعدم الكتمان ، إنها مرآة كاملة وصادقة للحالة المصرية دون مبالغة أو تهوين.. فما هى هذه الخصائص والسمات؟

أولى هذه الخصائص: هى احتواء الميزانية على تفاصيل هائلة ، ليس فقط عن حجم المصروفات أو الإيرادات، وإنما يتعدى ذلك إلى أعداد الموظفين وحجم ألوية الجيش ومخصصات الملك والأسرة المالكة، ومرتبات أميرالات الجيش وآمر الحرس الملكى، علاوة بالطبع على مصروفات الوزارات المختلفة وإيراداتها.

وثانية هذه الخصائص: أن هذه الميزانية، وهى تخوض فى تفاصيل الإنفاق الحربى ومخصصات ما أسمته «الحملة العسكرية فى فلسطين» والأوضاع السائدة فى هذا البلد ، لم تكن قد أدخلت بعد أحراز وبعبع ما أصبح يسمى «اعتبارات الأمن القومى» وبالقدر نفسه فقد عرضت دون تردد المصروفات الخاصة بوزارة الداخلية ومصروفاتها السرية وعدد العاملين فيها ، والتى باتت بعد ذلك ذات كهنوت خاص بعد عام ١٩٥٢.

وثالثة هذه الخصائص: أن هذه الدرجة المدهشة من الشفافية ، لم تكن وليدة عادة مالية أو تقاليد فى الفن المالى المتبع منذ إسقاط هيمنة الخديو وأسرته على الشئون المالية للدولة المصرية فحسب ، بقدر ما كانت وليدة مناخ من الحريات العامة والتنافس الحزبى الذى ألزم كل حكومة بعرض الموقف المالى دون مواربة أو تحايل ، بما يمكن الأحزاب الأخرى من المشاركة بالرأى فى ضوء المعلومات الحقيقية والمنشورة فى وضع السياسات العامة ورسم مستقبل البلاد الحقيقى.

ورابعة هذه الخصائص: أن مفهوم الصراع الإقليمى الممتد والطويل الأجل مع الدولة العنصرية العبرية فى فلسطين المحتلة لم يكن قد تبلور بعد فى ذهن النخبة السياسية المصرية ، بدليل عرضهم على الملأ لعدد وحدات الجيش المصرى وألويته ومخصصاته المالية فى وثيقة مالية علنية للدولة واعتبار ما يجرى فى فلسطين مجرد «حالة طارئة».

دعونا الآن ننتقل إلى عرض بعض الملامح المالية ونوادرها فى ميزانية ذلك العام.

٢- المخصصـات الملكيـة :

( أ ) تكونت المخصصات الملكية من خمسة عناصر أساسية هى:

- مخصصات الملك.

- مخصصات أعضاء البيت الملكى.

- مخصصات ديوان الملك.

- مخصصات السلطانة ملك (جدة الملك).

- مخصصات معية الملكة نازلى (أم الملك).

لقد بلغت مخصصات هذه العناصر جميعا عام ١٩٤٤/١٩٤٥ حوالى ٥٩٥ ألف جنيه، أخذت فى التزايد عاما بعد آخر حتى قاربت ١.٢ مليون جنيه فى ميزانية عام ١٩٤٩/١٩٥٠ ، وإذا عرفنا أن حجم الاستخدامات (المصروفات) لميزانية الدولة ذلك العام قدرت بنحو ١٨٧.٥ مليون جنيه فإننا نستخلص أن المخصصات الملكية لم تكن تتجاوز ٠.٦٤ ٪ من إجمالى الميزانية المصرية لذلك العام.

(ب) فإذا توقفنا عند مخصصات الملك فاروق وحده نجد أن هذه المخصصات كانت فى حدود ١٠٠ ألف جنيه سنويا - باستثناء عام ١٩٤٧/١٩٤٨ التى خفضت فيها إلى ٨٣.٣ ألف جنيه - أى أن متوسط المصروف الشهرى للملك فاروق كان يتراوح بين ٨٣٣٣ جنيها ونحو ٦٩٤٤ جنيها، أى بمتوسط مصروف يومى يعادل ٢٣١.٤ جنيه إلى ٢٧٧.٨جنيه.

( ج ) أما مخصصات أعضاء البيت الملكى ـ وهم الشقيقات والأميرات الصغيرات ـ فكان يدور حول نفس الرقم المخصص للملك أى مائة ألف جنيه سنويا، وكذلك فإن مخصصات ديوان الملك كان يتراوح بين ٣٩١.٣ ألف جنيه عام ١٩٤٤/١٩٤٥ ونحو ٩٤٨.٩ ألف جنيه عام ١٩٤٩/١٩٥٠.

( د ) وبالنسبة لمخصصات السلطانة ملك فقد ظلت متواضعة تتراوح بين ١٠٢٢ جنيها عام ١٩٤٤/١٩٤٥ ونحو ١٤٣٠ جنيها عام ١٩٤٩/١٩٥٠ ، أى بمتوسط مصروف شهرى يدور بين ٨٥.٢ جنيه إلى ١١٩.٢ جنيه عام ١٩٤٩/١٩٥٠. وكذلك مخصصات الملكة نازلى التى تراوحت بين ٢٤٩٨ جنيها عام ١٩٤٤/١٩٤٥ إلى ٣٩٢٠ جنيها عام ١٩٤٩/١٩٥٠ ؛ أى ما يعادل شهريا ٢٠٨ جنيهات إلى ٣٢٧ جنيها خلال نفس الفترة.

جـــدول رقـم ( ١٣١)

مخصصات الملك والأسرة المالكة خلال الفترة ١٩٤٤/١٩٤٥ ـ ١٩٤٩/١٩٥٠

«بالجنيه المصرى»

| البيـــــان | ٤٤/١٩٤٥ | ٤٥/١٩٤٦ | ٤٦/١٩٤٧ | ٤٧/١٩٤٨ | ٤٨/١٩٤٩ | ٤٩/١٩٥٠ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| مخصصـات الملك | ١٠٠٠٠٠ | ١٠٠٠٠٠ | ١٠٠٠٠٠ | ٨٣٣٣٣ | ١٠٠٠٠٠ | ١٠٠٠٠٠ |
| مخصصـات أعضاء البيت الملكى | ١٠٠٠٠٠ | ١٠٠٠٠٠ | ١٠٠٠٠٠ | ٨٣٣٣٣ | ١٠٠٠٠٠ | ١٠٠٠٠٠ |
| مخصصـات ديوان الملك | ٣٩١٢٧٧ | ٥٢٨٨١٨ | ٦١٨٥٩٩ | ٥٦٥١١٠ | ٨٣٢٩٠١ | ٩٤٨٨٦٠ |
| مخصصـات السلطانـــة مَلَك | ١٠٢٢ | ١٦٩٢ | ١٦١٧ | ١٠٥٧ | ١٤٣٠ | ١٤٣٠ |
| مخصصـات معية الملكـة نازلـــى | ٢٤٩٨ | ٢٣٨٦ | ٦٤٧٦ | ٥٥٥٤ | ٣٩٢٠ | ٣٩٢٠ |

| ١١٥٤٢١٠ | ١٠٣٨٢٥١ | ٧٣٨٣٨٧ | ٨٢٦٦٩٢ | ٧٣٢٨٩٦ | ٥٩٤٧٩٧ | الإجمالــى |
|---|---|---|---|---|---|---|

المصدر: المملكة المصرية، ميزانية الدولة المصرية لعام ١٩٤٩/١٩٥٠، المطبعة الأميرية.

٣- توزيعــات أبــواب الإنفــاق:

إذا تأملنا أبواب المصروفات الأربعة عام ١٩٤٩/١٩٥٠، نجدها تتوزع على النحو التالى:

الباب الأول: وكان يسمى «الماهيات والأجور والمرتبات» فقد بلغ ٣٤.٥ مليون جنيه، أى بنسبة ١٨.٤٪ من إجمالى مصروفات الموازنة ذلك العام.

الباب الثانى: وكان يسمى «مصروفات عامة» فقد بلغ ٥١.٨ مليون جنيه بواقع ٢٧.٦٪ من إجمالى المصروفات.

الباب الثالث: وكان يسمى «أعمال جديدة» فقد بلغ بدوره ٥٤.٦ مليون جنيه، بنسبة ٢٩.١٪.

الباب الرابع: وكان يسمى «أبواب أخرى» وبلغ ٤٦.٦ مليون جنيه ، أى بنسبة ٢٤.٩٪.

ونكتشف من واقع قراءة ميزانية عام ١٩٤٩/١٩٥٠ أن إيرادات الدولة فى ذلك العام قد بلغت ١٥٧.٨ مليون جنيه، ومن ثم فإن الميزانية كانت تعانى من وجود عجز مقداره ٢٩.٧ مليون جنيه مصرى وهو ما كان يعادل وقتئذ حوالى ١٥.٨٪ من إجمالى مصروفات الميزانية المصرية، وقد كان ذلك بسبب ظروف الاحتلال الصهيونى لفلسطين فى ذلك العام.

٤- مخصصــات وزارة الداخليــة والأمــن

كانت وزارة الداخلية المصرية - وما زالت - واحدة من أهم الوزارات السيادية ، سواء فى زمن الاحتلال البريطانى لمصر ، وانتشار النشاطات السرية والعلنية الوطنية المعادية للاحتلال وعملائه ، أو حتى بفعل الزيادة السكانية وما يترتب عليها عادة من زيادة معدلات الجريمة الجنائية بكافة فروعها وأنواعها.

وتـرصد ميزانية الدولة مبلغ ٩٠٣ آلاف جنيه لوزارة الداخلية عام ١٩٤٤/١٩٤٥، أخذت فى الزيادة البطيئة عامًا بعد آخر حتى قاربت ١.٥ مليون جنيه عام ١٩٤٩/١٩٥٠. أما المصروفات السرية المخصصة للوزارة فقد بلغت حوالى ١٠٤ آلاف جنيه عام ١٩٤٤/١٩٤٥ زادت بعد ذلك حتى بلغت ٢٥٩ ألف جنيه عام ١٩٤٩/١٩٥٠ أى أن ما خصص لوزارة الداخلية لم يكن يزيد فى أحسن الأحوال على ١٪ من إجمالى مصروفات الميزانية المصرية فى ذلك الحين.

جـدول رقـم ( ١٣٢ )

تطور مخصصات وزارة الداخلية المصرية خلال الفترة ١٩٤٤ـ ١٩٥٠

ومصروفاتها السرية «بالجنيه»

| المجمـــــوع | مصروفاتهـا السريـة | مخصصاتهـــا | السنـــــة |
|---|---|---|---|
| ١٠٠٧٢٠٦ | ١٠٤٠٠٠ | ٩٠٣٢٠٦ | ١٩٤٤ |
| ١٠٥٠٠٤٣ | ١١٤٠٠٠ | ٩٣٦٠٤٣ | ١٩٤٥ |
| ١٣٥٧٥٩٣ | ٢٤٦٨٠٠ | ١١١٠٧٩٣ | ١٩٤٦ |
| ١٠٢٨٧٧٥ | ١٣٦٦٦٥ | ٨٩٢١١٠ | ١٩٤٧ |
| ١٢٤٨١٥٣ | ١٢٤٠٤٩ | ١١٢٤١٠٤ | ١٩٤٨ |
| ١٧٤٧٥٨٧ | ٢٥٩٠٠٠ | ١٤٨٨٥٨٧ | ١٩٤٩ |

المصدر: وزارة المالية «ميزانية الدولة المصرية لعام ١٩٤٩/١٩٥٠» القاهرة، المطبعة الأميرية، ١٩٤٩، ص ٣٢٩ ص ٣٣٠.

وتتوزع هذه الاعتمادات بين الديوان العام لوزارة الداخلية، وكلية البوليس الملكية، وإدارات الأقاليم والمحافظات، وأخيرا إدارة الحج. وفى عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ بلغت الاعتمادات المعلنة لوزارة الداخلية نحو ٣.٢٪ من إجمالى استخدامات الميزانية، هذا بخلاف ما يجرى التعزيز به خلال السنة المالية من البـاب الخلفى للميزانية والمسمى الاعتمادات الإجمالية والتى تصل بها إلى نحو ٥٪ من إجمالى استخدامات الموازنة لعام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ وعلينا أن نتساءل: هل نحن الآن أكثر أمنا؟!

٥ـ مخصصـات الدفـاع :

اندلعت نيران حرب فلسطين الأولى فى مايو عام ١٩٤٨ ، مما انعكس على الميزانية المصرية ، وبينما كانت مخصصات وزارة الحربية ( شاملة مصلحة السجون وكانت تقتطع وحدها حوالى مليون جنيه سنويا ) تدور حول ٧.٢ مليون جنيه عام ١٩٤٤/١٩٤٥ ، زادت عام ١٩٤٧/١٩٤٨ إلى ٩.٣ مليون جنيه، ثم وبسبب ظروف الحرب قفزت إلى ٥٠ مليون جنيه عام ١٩٤٨/١٩٤٩ لتشكل حوالى ربع ميزانية الدولة ذلك العام. وقد شملت هذه المخصصات مصلحة الطيران المدنى، ومصلحة الأرصاد الجوية، وخفر السواحل وغيرها ، لقد خصصت مصروفات إضافية للقوات المصرية بمناسبة الحالة القائمة فى فلسطين - على حد التعبير الوارد فى الميزانية - بلغت ٣٠ مليون جنيه عام ١٩٤٨، انخفضت فى العام التالى إلى ١٤ مليون جنيه فقط، والبيان التالى يظهر هذا التطور:

جـدول رقــم ( ١٣٣ )

تطــور مخصصـات وزارة الحربيــة والبحريــة

خـلال الفتـرة ١٩٤٤- ١٩٤٩ «بالجنيه»

| ١٩٤٩ | ١٩٤٨ | ١٩٤٧ | ١٩٤٦ | ١٩٤٥ | ١٩٤٤ | الجهـــة |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ٢٦٢١١٨٣٠ | ١٢٠٤٨٠٦٤ | ٦٠٩١١٥٥ | ٥٨٩٤٣٧٢ | ٥٩٥١٣٧٠ | - | - الديـــوان العام والجيش |
| ١٩٨٠٤١٧ | ٨٢٥٠٠٠ | ٣٠٩٦١٣ | - | - | - | - الســـلاح البحــــرى الملكى |
| ٣٦١٦٠١٠ | ٢٩٧٠٨٧٢ | ٧٤١٠٢١ | ٩٥٠٥٦٥ | ٧١٣٦٢٩ | ٦٦٩٧٩٦٤ | - الســـلاح الجــــوى الملكى |
| ٨٩١٧١٠ | ٨٨٢٠٩١ | ٤٢١١٦٦ | ٣٣٥٢٨٨ | ٤٣٤٣٦٨ | شاملة السلاح الجوى | - مصلحـــة الطيـــران المدنى |

| الجهـــة | ١٩٤٤ | ١٩٤٥ | ١٩٤٦ | ١٩٤٧ | ١٩٤٨ | ١٩٤٩ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| - مصلحـــة الأرصـــاد الجويـة | - | - | - | ٨٧١١٣ | ١٦٠٦٨٠ | ١٨٠٤٨٠ |
| - ســـلاح الحـــدود الملكى | ١٥٨٧٢٣ | ٢٦١١٠٨ | ٢٦٨٤١٩ | ٥٤٣٤٧٣ | ١٠٣٩٩٦٨ | ١٢٣٦٩٨٠ |
| - مصلحـــة خفــــــر السواحل | ٣٤٦٣٥٢ | ٣٣٤٠٧١ | ٣٦٥٠٦٠ | ٣٠٥٣١٩ | ٦٥٨٨٧١ | ٦١٣٠٨٤ |
| المصروفـات الإضافية اللازمة لقوات الدفاع المصرية بمناسبة الحالة القائمـــة فى فلسطيــن مع رفع التكاليف من ٣٠ مليونا إلى ٤٢ مليونا | - | - | - | - | ٣٠٠٠٠٠٠٠ | ١٤٠٠٠٠٠٠ |
| - مصلحـــة السجون | - | - | - | ٧١٧٧٥٢ | ١٠٧٩٤٤١ | ١١٣٤٦٠٠ |
| الجملـــــة | ٧٢٢٩٥٠٢ | ٧٧٥٣٩٨٨ | ٧٩١٢١٤٧ | ٩٣٣٥٣٩٧ | ٥٠٠٢٤٥١٠ | ٥٠٢٢٩٣٢١ |

المصدر: المرجع السابق، ص ٧٧٨ .

كما تضمنت الميزانية أرقاما تفصيلية عن عدد الوظائف والموظفين وألوية القوات بما فى ذلك صف الضباط والضباط وغيرها. والسؤال ما هو الحال حاليا؟!

٦- مخصصـــات خدمـــة الدَّيـن العـام:

الذين يرددون مقولة أن المالية المصرية والميزانية المصرية لم تعرف الديون إلا بعد ثورة ٢٣ يوليه عام ١٩٥٢، لا يقرأون التاريخ ولا يعرفون عنه كثيرا، هذا إذا افترضنا حسن النية، وتسجل ميزانية عام ١٩٤٤/١٩٤٥ ما مقداره ٤.٦ مليون جنيه من أجل خدمة الديون ( المحلية والأجنبية ) زادت هذه المخصصات حتى بلغت ٦ ملايين جنيه فى ميزانية عام ١٩٤٩/١٩٥٠ وهو ما كان يمثل ٣.٢٪ من إجمالى نفقات الميزانية المصرية لذلك العام.

جـدول رقـم (١٣٤) (88)

تطور مخصصات خدمة الدَّين العام خلال الفترة ١٩٤٤- ١٩٤٩ «بالجنيه»

| المخصصـــــــــات | السنـــــــوات |
|---|---|
| ٤٦٠٤٩٥٩ | ١٩٤٤ |
| ٤٥٧٩٠٧٨ | ١٩٤٥ |
| ٥١١١٧٩١ | ١٩٤٦ |
| ٣٤٥٢٠٢٠ | ١٩٤٧ |
| ٥٢٣٢٨٤٥ | **١٩٤٨ |
| ٦٠١٤١٧٥ | **١٩٤٩ |

المصدر: المرجع السابق، ص ٤٠

والآن.. تصل خدمة الديون المحلية والأجنبية نحو ٣٥ ألف مليون جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ وهو ما بات يشكل ٣٣٪ من إجمالى استخدامات الموازنة العامة للدولة المصرية ذلك العام.

وبعد.. هذه هى ملامح عصر وحدود قوة أو ضعف دولة .. فهل لنا أفق آخر.. ومستقبل آخر.. سؤال يحتاج إلى الإجابة!!

# المبحـــث الثانـــى

# المخالفـات الدستوريــة فى إعــداد الموازنـــة بعــد عـــام ١٩٧٥

ينظركثير من المواطنين فى مصر ، وفى غيرها من دول العالم النامى إلى الميزانية المالية السنوية للدولة، أو خططها الدورية للاستثمار، ببعض الشك والريبة، ربما بسبب قلة المعرفة بأسرارها وحقائقها وطلاسمها.

وقد حرصت الحكومات المصرية المختلفة - خاصة بعد عام ١٩٧٥ - على إضفاء هذا الطابع من الغموض على بيانات الميزانية، وتقديمها مصحوبة بكم كبير من الأرقام، بهدف حصر نطاق مناقشة مضمونها، وما تعبر عنه من توجهات اقتصادية واجتماعية، بل وحتى السياسية، فى أضيق نطاق ممكن، وقصرها بين المتخصصين والدارسين لعلوم المالية العامة والشئون الاقتصادية، وبالتالى إبعاد القطاع الأوسع من المواطنين المعنيين أساسا بهذه السياسات المالية والبيانات الرقمية عن مناقشتها.

وأحيـــانا كثيرة، يصعب على أعضاء المجلس التشريعى والرقابى الأول (مجلس الشعب) إجراء مناقشات معمقة لمضامين هذه الميزانيات، واكتشاف مناط الخلل فى اعتماداتها ومخصصاتها، سواء قبل إقرارها وإصدارها فى قانون، أو حتى بعد انتهاء السنة المالية ومراجعة نتائجها.

ويخطئ من يتصور أن الموازنة العامة للدولة التى تعدها الحكومة بكافة أجهزتها، وعلى رأسها وزارة المالية أو الخزانة ، وتقدمها فى بداية كل عام مالى - يوليو أو يناير بحسب الأحوال - إلى مجلس الشعب لمناقشتها وإقرارها واعتمادها بقانون من المجلس، هى مجرد كميات مالية أو مشروعات استثمارية تتولاها الدولة وأجهزتها المختلفة، أو هى مجرد إيرادات متوقعة وأعباء مالية قد يتحملها بعض الفئات. فالميزانية بقدر ما هى «وثيقة مالية» فهى فى الجوهر والعمق «بوصلة سياسية واجتماعية» تعكس أولويات الدولة والقائمين عليها، ونمط توجهاتهم الاجتماعية والاقتصادية، بل وحتى الأيدلوجية. وقد صار هذا المفهوم، مستقرا ومسلما به فى الفكر السياسى والمالى الحديث ، سواء فى مصر أو غيرها من الدول المتقدمة- كالدول الأوربية أو الولايات المتحدة - أوحتى الدول المتخلفة.

المخالفــات الدستوريـــة تجــرى منــذ عــام ١٩٧٩

نصت المواد ١٦ و١٧ و١٨ و٢٢ من دستور الدولة الصادر عام ١٩٧١ على كفالة الدولة بتقديم بعض الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية والتأمين الاجتماعى والتعليم ، وهو ما افترض وجود خطة تنمية شاملة للقيام بهذه الأدوار كما نصت عليها المادة (٢٣).

كما حددت المادة (١١٤) من الدستور دور مجلس الشعب فى تقرير خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية تلك ، ثم انتقلت المادة (١١٥) إلى الموازنة العامة للدولة، فقررت وجوب عرض مشروعها على المجلس ونيل موافقته عليها، من خلال طريقة التصويت على المشروع بابا بعد باب ، وبعدها يصدر قانون بربط الميزانية.

إلى هنا والأمر يبدو طبيعيا وتنظيميا من الناحيتين السياسية والدستورية، بيد أن المواد من (١١٦) حتى (١١٩)هى مناط وجوهر الخلل الراهن للممارسة الحكومية، وهى تكشف، إذا ما قارنها بما درجت عليه الحكومات المصرية منذ عام ١٩٧٥، مقدار الاستهتار بأحكام الدستور ومخالفته بصورة فجة وغير مسئولة، بما يضع هؤلاء المسئولين محل المساءلة الدستورية والقضائية باعتبار أن خرق الدستور يعنى إهدار القسم الذى أقسموه عند توليهم مسئولياتهم السياسية والتنفيذية على احترامه، ومن ثم ينبغى عزلهم ليس فقط من وظائفهم، بل حرمانهم من حقوقهم السياسية ومن شغل أية وظائف عامة.

فما هو مناط هذه المخالفات الدستورية؟

نستطيع أن نشير إلى المخالفات الثلاث التالية:

المخالفــة الأولــى:

إذا تأملنا نص المادة (١١٦) التى جاء فيها بالحرف (يجب موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها، أو زائد فى تقديراتها وتصدر بقانون) فكيف خرقت الحكومات المصرية هذا النص الدستورى الواضح؟! لقد حدث ذلك وما زال يحدث من جراء إجراءين اتخذتهما هذه الحكومات:

الإجراء الأول: تمثل فيما أقدمت عليه بتعديل قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩، الذى قضى بفصل الهيئات الاقتصادية، وشركات القطاع العام من الإطار العام للموازنة العامة للدولة، واستقلالها بموازنات منفصلة لكل منها، وتقتصر علاقتها بالموازنة العامة للدولة على ما يؤول منها من فائض إلى الموازنة العامة أو على العكس ما تحصل عليه من دعم وإعانات مالية ، لتغطية خسائر بعضها.

والخطير فى هذا الإجراء ، أنه ولأول مرة فى تاريخ الموازنة العامة للدولة المصرية منذ أن عرفت مصر فكرة الموازنة المالية للدولة وفصلها عن الجيب الخاص للخديو أو الحاكم عام ١٨٧٨، يجرى

إخراج جزء كبير من النشاط المالى للحكومة والدولة من رقابة ومتابعة المؤسسة التشريعية والرقابية الأولى (مجلس الشعب ) وكان ذلك تحت ذرائع وحجج واهية ، مثل منح هذه الهيئات مرونة أكبر للعمل بمنطق اقتصادى وتحقيق أرباح وكذا التحرر من قيود اللوائح المالية الحكومية، فكانت النتيجة بعد مرور ٢٥ عاما على تلك الواقعة الخطيرة ، هى أن معظمها قد أصبح عبئا على الموازنة العامة بحصولها على إعانات ودعم سنوى، هذا من ناحية وكذا انتشار حالات الفساد المالى ومن يتابع قضايا الفساد التى كشفتها أجهزة الرقابة الإدارية فى السنوات الأخيرة يكتشف أن معظمها كان فى الهيئات الاقتصادية مثل البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى (يوسف عبد الرحمن) أو هيئة التعمير الزراعية، أو هيئة مياه الشرب والصرف الصحى أو غيرها. كما أن الهيئات التى تمكنت من تحقيق أرباح أو فوائض ذات بال لم تزد على ثلاث هيئات هى قناة السويس، وهيئة البترول، والبنك المركزى ، ولاعتبارات ليست كلها ذات علاقة بكفاءة الإدارة بقدر ما هى ذات صلة بطبيعة خدماتها وسلعتها الإستراتيجية. ويكفى أن نشير للدلالة على خطورة هذه المخالفة الدستورية ، أنه بينما كان إجمالى استخدامات الموازنة العامة للدولة عام ١٩٩١/١٩٩٢ حوالى ٥٥.٩ مليار جنيه ، كان إجمالى استخدامات الهيئات الاقتصادية يتجاوز ٩٣.٤ مليار جنيه ، وفى عام ١٩٩٦/١٩٩٧ كان إجمالى استخدامات الأولى قد بلغ ٨٨.٠ مليار جنيه ، بينما كانت الهيئات الاقتصادية قد وصل إلى ١٥٣.٧ مليار جنيه ، وفى عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ كانت الموازنة العامة قد بلغت ١٢٦.٩ مليار جنيه ، بينما قفزت الهيئات الاقتصادية لأكثر من ٢٠٠ مليار جنيه. فهل إخراج كل هذه الكميات المالية من رقابة المجلس التشريعى لا تمثل مخالفة دستورية هائلة تستوجب المساءلة والمحاكمة؟!

وقد تفجرت مسألة الوضع المالى للهيئات الاقتصادية فى جلسة مجلس الشعب المنعقدة صباح يوم الأربعاء الموافق ١٢/٤/٢٠٠٠، أثناء مناقشة التقرير المقدم من لجنة الخطة والموازنة بالمجلس عن الحساب الختامى لموازنة العام المالى ١٩٩٧/١٩٩٨، حيث تبين للأعضاء الحاضرين - وهم قلة قليلة على أية حال - أن هذه الهيئات قد حصلت من الموازنة العامة ذلك العام على ٥.٥ مليار جنيه فى صورة دعم وإعانات دون أن يعرض الأمر على مجلس الشعب أو تحصل الحكومة ووزارة المالية على موافقته وفقا لنص المادة (١١٦) من الدستور، وكان رد وزير المالية الجديد وقتئذ - الدكتور مدحت حسنين - ردا بائسا حيث ذكر أن ذلك حدث فى غير عهده بالوزارة ووعد بعدم تكرار ذلك مستقبلًا، بيد أن أعضاء المجلس لم ينتبهوا إلى جوهر الخلل الدستورى هنا والمتمثل فى انفصال هذه الهيئات عن الموازنة العامة للدولة، وبالتالى عدم إخضاع كمياتها المالية والنشاط المالى الكلى للحكومة المصرية إلى رقابة المجلس التشريعى.

الإجراء الثانى: هو ما درجت عليه الحكومات المصرية منذ عام ١٩٧٥، وحتى يومنا من تضمين قانون ربط الموازنة العامة كل سنة ما يسمى «التأشيرات العامة» وهى بمثابة مواد إصدار قانون الميزانية، حيث عادة ما كانت تدرج فيه مادة تفوض رئيس الوزراء ووزير المالية فى اتخاذ قرارات ، قد يترتب عليها النقل المالى من باب إلى باب ومن بند إلى آخر تحت زعم «الظروف الطارئة» وهو نوع من التفويض التشريعى المخالف للدستور ، وهو ما أدى عمليا على مدار العشرين عاما الماضية إلى تغيير الملامح المالية لاعتمادات الموازنة التى سبق ونالت موافقة المجلس التشريعى! ويكشف المحلل المدقق تكرار ذلك فى كل وثائق الحساب الختامى للدولة خاصة منذ مطلع

الثمانينيات، وحتى تفجرت مشكلة الهيئات الاقتصادية فى جلسة ١٢/٤/٢٠٠٠ المشار إليها سابقا، فتوقف هذا التحايل القانونى على نص المادة (١١٦)، ولم تعد التأشيرات العامة المصاحبة لقانون الموازنة تنص على ذلك التفويض فى بعض السنوات - غير الدستورى - بل جرى تحايل محاسبى من نوع جديد ، من خلال تضمين الميزانية ما يسمى «الاعتمادات الإجمالية» على مستوى البابين الأول والثانى، ووضعها داخل قطاع ما يسمى «اعتمادات الأقسام العامة» التى عادة ما توضع فيها مخصصات القوات المسلحة، وأعباء المعاشات، ومخصصات دعم الأسعار، وفوائد الديون المحلية والأجنبية، بالإضافة بالطبع إلى ما يسمى الاعتمادات الإجمالية تلك، وقد أخذ المخصص المالى لهذه الاعتمادات الإجمالية فى التزايد بصورة هائلة ومفزعة خلال عقدى الثمانينيات والتسعينيات بحيث زاد خلال العقد الماضى (١٩٩١/١٩٩٢ -٢٠٠١/٢٠٠٢ ) على ٤٥ مليار جنيه يجرى سحبه لتعزيز بنود المكافآت والأجور لأفراد الشرطة والقوات المسلحة وحدهما تقريبا (علاوة الولاء) أو للصرف منها على نفقات أخرى لهاتين المؤسستين خارج نطاق الشرعية المالية، حيث لا يستطيع أحد من أعضاء مجلس الشعب أو أى جهاز رقابى آخر الاطلاع على اتجاهات إنفاق هذا المبلغ الضخم ولا الأسس القانونية والفنية والمحاسبية لإنفاقه، وهى بلا أدنى شك مخالفة دستورية كبرى تستوجب المساءلة السياسية والدستورية للقائمين عليها أيا كان موقعهم فى البناء الهرمى للدولة المصرية.

الإجراء الثالث: التوسع دون مبرر فى صرف مكافآت لغير العاملين فى بعض الجهات الإدارية والحكومية التى شابها الكثير من جوانب الفساد والمحسوبية - حالة اتحاد الإذاعة والتليفزيون والمجلس الأعلى للثقافة والمتعاونين كجواسيس لدى أجهزة وزارة الداخلية وغيرها - ..... على الباب الثانى (المجموعة الثانية بند ١٠ نوع ٤) مما أدى لتشويه حسابات الدخل وعدم وضوح اتجاهات الإنفاق على الأجور والمرتبات والمكافآت من الموازنة العامة للدولة وهى إحدى الوسائل الالتفافية من جانب الحكومة وخبرائها الماليين لإخفاء المزايا والمكافآت التى قد يحصل عليها بعض كبار القيادات والمتعاملين مع هذه الجهات الحكومية من خارجها.

المخالفــة الثانيــة:

تنص المادة (١١٨) من الدستور على أنه (يجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية) أى أن الميزانية التى ينتهى العمل بها فى ٣٠ يونيه من العام الجارى ينبغى أن يقدم حسابها الختامى فى موعد أقصاه الأول من يوليو من العام التالى، وذلك حتى يتمكن المجلس من مراجعتها والتصويت عليها بالموافقة أو الرفض، وتقديم المخالفين للتحقيق والمساءلة أمام الجهات القضائية أو غير القضائية، بيد أن مادرجت عليه الحكومات المصرية منذ سنوات الثمانينيات هو التأخير العمدى عن تقديم الحساب الختامى لأكثر من ثلاث سنوات وأحيانا أربع سنوات، مما يستحيل معه إجراء مناقشة جادة فى المجلس للتصرفات المالية للحكومة أو مراجعة المخالفات بصورة حقيقية، ويجعل من الصعب تحديد المسئوليات السياسية والمالية والتنفيذية الكبرى، علاوة على كون ذلك يمثل تعويقا لعمل مؤسسة دستورية فى الدولة ، بل المفترض فيها أنها أهم مؤسسة دستورية.

المخالفــة الثالثــة:

إضفاء طابع الغموض والسرية على اعتمادات ومخصصات الموازنة العامة، على جهات ليس لها علاقة من قريب أو بعيد بمقتضيات الأمن القومى، أو بدعوى النزول إلى متطلباتها، ونشير هنا إلى أربع جهات هى:

- مجلس الشعب.

- مجلس الشورى.

- المجلس الأعلى للصحافة.

- الجهاز المركزى للمحاسبات.

فقد درجت الموازنة العامة للدولة أو الحساب الختامى خلال السنوات العشر الأخيرة على تضمين مخصصات الإنفاق لهذه الجهات - بالإضافة طبعا إلى القوات المسلحة - فى صورة كلية إجمالية مجمعة، دون توزيعها القانونى على أبواب الإنفاق المعروفة (باب أول وثان... إلخ) بحيث توضع جميعًا كمبلغ إجمالى مدرج فى الباب الثانى Block، مما يستحيل معه الرقابة العامة أو الشفافية المطلوبة فى مثل تلك الحالات، والحقيقة أنه إذا كان هناك مبرر لعمل ذلك فى حالة القوات المسلحة، فإنه ليس هناك أى مبرر معقول أو دستورى بالنسبة لهذه الجهات الأربع، اللهم إلا إذا كان المقصود إخفاء حقيقة التجاوزات المالية والمكافآت الهائلة التى يحصل عليها أعضاء هذه المجالس، بما يؤدى عمليا إلى تواطؤ مشترك بين الحكومة - وهى الجهاز التنفيذى فى الحكم - وبين سلطتى الرقابة الشعبية والتشريعية والمالية.

إذن نحن إزاء مخالفات دستورية كبرى فى إعداد الميزانية المصرية، وانعدام للشفافية، وتعويق لعمل المؤسسة التشريعية. نحن باختصار إزاء خلل دستورى يستأهل المحاسبة .. بل والمحاكمة.

---

(88)** تقديرات.

# الفصـل السابــع

# المشكــلات المنهجيــة لدراســة

# الأجــور والمرتبــات بالقطـــاع الحكومـــى

تواجه الدارس - غير المتعمق - فى قضايا الأجور والمرتبات فى مصر بوجه عام وفى القطاع الحكومى على وجه الخصوص مجموعة من المشكلات المركبة والمتشابكة بعضها يعود إلى الافتقار إلى القاعدة الإحصائية التفصيلية لنمط توزيع الأجور والمرتبات وغيرها من الصور الأجرية أو ما يسمى فى الأدبيات الأنجلو - سكسونية بالتعويضات الأجرية (Compensation Wage) بين مختلف المجموعات الوظيفية (Job Groups) أو الدرجات المالية للموظفين (Financial Grades) من ناحية أو بسبب كثرة القوانين المشرعة (القوانين) أو غير المشرعة (القرارات التنفيذية) التى تعالج أو تتناول قضايا تسويات المشتغلين وشئونهم الوظيفية والمالية من ناحية ثانية أو بسبب غياب الشفافية المالية والمحاسبية التى تمكن الدارس والمحلل من التعرف بدقة على هياكل الأجور الحقيقية بعد خصم الضرائب واستقطاعات التأمينات وغيرها.

ويؤدى غياب الخلفية الإدارية والتعرف العملى للباحث عن طبيعة ونمط علاقات القوى والنفوذ داخل الجهاز الإدارى والقطاع الحكومى فى دولة بالعمق التاريخى لمصر وبيروقراطيتها عن كثب إلى عدم فهم بعض الظواهر التى تقدمها الأرقام والبيانات وأسبابها الخفية.

فعلى سبيل المثال، لا يستطيع البعض إدراك الأسباب الكامنة وراء زيادة الأجور المنصرفة فى وزارة معينة أو قطاع معين أو هيئة أو وحدة إدارية محددة عن غيرها من الوحدات المماثلة بصورة لافتة للنظر دون أن يكون ممارسًا لما نسمية «علاقات القوى والنفوذ» فى الجهاز الإدارى المصرى الذى يقوم على معيارين:

أحدهما شخصى: يتمثل فى مدى نفوذ وقوة علاقات رئيس هذه الوحدة الإدارية (وزير - أو محافظ أو رئيس هيئة ... إلخ) بالمراكز الثلاثة المؤثرة فى الجهاز الإدارى للدولة (رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء - وزير المالية - رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة).

والآخر معيار موضوعى: يقوم على مدى قوة وفاعلية هذه الوحدة الإدارية داخل النسق الإدارى الكلى للدولة المصرية التى تسمح لها بتعزيز مواردها المالية بما يتجاوز أحيانا كثيرة اعتماداتها

المدرجة فى بداية السنة المالية.

ومن المشكلات أيضًا، التى لا يدركها كثير من الدارسين والباحثين فى هذا المجال، مقدار الاختلاف الهائل الذى طرأ على هيكل الأجور والمرتبات (Structure) خلال العشرين عامًا الأخيرة، فغير من ملامحها وطور من مكوناتها، ومن أبرز هذه التغيرات الهيكلية تعاظم دور ما يسمى الأجور المتغيرة (Variable wages) فى فاتورة الأجور والمرتبات بالنسبة للأجر الأساسى (Base Salary) الذى ينص عليه قانون العاملين بالدولة (بداية ونهاية مربوط الدرجة المالية)، ومن أبرز هذه الأجور المتغيرة التى باتت جزءًا أساسيًا ومكملاً لمرتب الموظفين أو المشتغلين (89) بالقطاع الحكومى العلاوات الخاصة (التى بدأت أول يوليو ١٩٨٧) والعلاوات الاجتماعية والعلاوات الاجتماعية الإضافية والعلاوات الدورية والعلاوات التشجيعية وعلاوات الترقية والمكافآت الدورية والأجور الإضافية والحوافز ... إلخ.

وكذا فإن بعض الدارسين لا يتمكن من التمييز بين إجمالى استحقاقات المشتغلين بالقطاع الحكومى، والذى عادة ما تعلن عنه البيانات الحكومية والرسمية سنويا لإظهار مدى اهتمامها بزيادة الاعتمادات المدرجة للأجور والمرتبات، ورغبتها فى رفع مستوى معيشة المشتغلين بالدولة، وبين الأجور والمرتبات الفعلية أو الحقيقية أو الصافية التى تصل إلى أيدى المشتغلين فعلاً (Net & Real Income) والتى تقل عادة بنحو ٣٠٪ عن الأرقام المعلن عنها فى الموازنة العامة، بسبب كثرة الاستقطاعات فى صورة ضرائب على الدخل، ونصيب المشتغل من التأمينات وإصابات العمل وغيرها. وبالمثل فإن الفاتورة الإجمالية المدرجة فى الموازنة العامة للأجور والمرتبات تشتمل على المزايا العينية التى بدأت فى التضاؤل بصورة كبيرة فى قطاعات الدولة المختلفة - كما سوف نرى - علاوة على كونها تتباين وتتفاوت بصورة مثيرة للدهشة بين قطاعات الموازنة المختلفة - سواء القطاعات الرأسية (جهاز إدارى - إدارة محلية - هيئات خدمية) أو قطاعات أفقية (زراعة - صناعة - دفاع وأمن - تعليم - صحة ... إلخ).

كذلك فإن بعض الدارسين لا يتوقف طويلا عند الاعتمادات المدرجة فى قانون الموازنة العامة للدولة (وهى موازنة ربط أو تقديرات) التى قد تختلف عما ستسفر عنه التصرفات المالية الفعلية للحكومة طوال السنة المالية، سواء بالزيادة أو النقصان طبقا للظروف والمستجدات (طوارئ - كوارث - تحسن فى الإيرادات ... إلخ) وبين الحساب الختامى للموازنة والذى عادة ما يأتى متأخرًا عن تقفيل حسابات الموازنة بأكثر من عامين أو ثلاثة أعوام بينما ينص قانون الموازنة العامة (رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩) على ألاّ تزيد المدة عن سنة حتى تتمكن السلطة التشريعية والرقابية من مراجعته وإتمام المحاسبة السياسية أو القانونية للمخالفين للموازنة وقانونها.

وأخيرًا وليس آخرًا، فإن البعض لا يتأمل كثيرًا ما يسمى «التأشيرات المرفقة بقانون الموازنة العامة» التى غالبًا ما تسلب مجلس الشعب سلطته الملزمة فى عدم خروج السلطة التنفيذية وممثليها (رئيس الوزراء - وزير المالية) عن أحكام قانون ربط الموازنة السنوية وتجاوز اعتماداتها المدرجة إلا بعد الرجوع إلى المجلس التشريعى - وهى من الأصول البرلمانية المعروفة - فإذا بالتأشيرات

المرفقة بالموازنة والتى وافق عليها المجلس التشريعى فى زحمة عرض الموازنة وأرقامها تتضمن مواد وأحكاما تجيز للسلطة التنفيذية التصرف بصورة كاملة فى الاعتمادات المدرجة بالموازنة بصورة تزيد أو تقل فى بعض الأبواب والبنود على ٢٠٪ مما قرره المجلس التشريعى، بما ينتهى بالحساب الختامى للموازنة إلى شكل جديد تمامًا ومغاير للموازنة التقديرية أو قانون الموازنة الأصلى الصادرة وفقًا له.

ومن هنا تتضح أهمية التوقف بالتحليل عند حالة تطبيقية، مجسدة فى تقرير «اتجاهات اقتصادية إستراتيجية لعام ٢٠٠٢» الصادر عن مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، وقد اخترنا هذا التقرير كنموذج حالة للأخطاء الشائعة فى تناول قضايا الأجور والمرتبات الحكومية لسببين جوهريين:

أولهما: بسبب أهمية المركز البحثى الصادر عنه هذا التقرير والذى تحظى أعماله بتغطية صحفية وإعلامية هائلة والاحتفاء الذى قوبل به هذا التقرير.

ثانيهما: لتواضع المحاولة ذاتها وشمول التقرير - فى الفصل الخاص بالأجور والمرتبات على أخطاء علمية فادحة بما يغرينا بالبناء على أخطائها وأحكامها الانطباعية وانحرافها عن المنهج العلمى الصحيح.

# المبحـــث الأول

# تقريــر الاتجاهــات الاقتصاديـــة.. نمـوذج حالــة للأخطــاء الشائعـــة [90]

يقع الفصل الخاص بالرواتب والأجور فى مصر بالتقرير فى ثلاث عشرة صفحة تمامًا، والمدهش أنها قد حفلت باثنتي عشرة معلومة خاطئة وثلاثة أخطاء منهجية كبرى، بما يعكس عدم فهم القائمين على هذا الجزء لطبيعة وأبعاد التطور الذى طرأ على هيكل الأجور الحكومية، والناتجة عن الجهل بالإطار القانونى للأجور والمرتبات من ناحية وطبيعة الوسط الإدارى المصرى الذى تتحرك فى سياقه السياسات الأجرية الراهنة.

وهكذا نستطيع تقسيم الأخطاء الواردة فى التقرير المشار إليه إلى نوعين هما:

الأول: أخطاء فى المعلومات التى استند إليها الباحثون.

الثانى: أخطاء فى منهج الدراسة ذاتها.

فلنتوقف عند كل واحدة بشيء من التفصيل:

أولًا: الأخطـاء الخاصــة بالمعلومــات

تعكس الأخطاء الخاصة بالمعلومات الواردة فى تقرير «اتجاهات اقتصادية إستراتيجية» حالة من عدم العناية الواجبة على الباحث المدقق والحصيف بمصادر معلوماته المرجعية والاعتماد على المعلومات المنشورة فى الصحف أكثر منها من مصادر مرجعية متعارف عليها وموثقة ومن أبرز هذه الأخطاء:

١- يذكر التقرير صفحة (٢٢٤) أن (العلاوات الخاصة بدأ تنفيذها عام ١٩٩٢ وشملت إضافة ٢٠٪ من المرتب الأساسى بتاريخ ١/٧/١٩٩٢).

والصحيح أن نظام العلاوات الخاصة (Special Bonus) قد بدأ العمل به فى يوليو ١٩٨٧ (وفقًا للقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٨٧)، وقد استمر منح هذه العلاوة سنويًا للمشتغلين بالدولة منذ ذلك التاريخ وحتى يومنا.وحتى أول يوليو ١٩٩٢ كان قد تم منح ما يعادل ١٠٠٪ من المرتب الأساسى السائد فى ٣٠/٦/١٩٨٧ (٢٠٪، ١٥٪، ١٥٪، ١٥٪، ١٥٪، ٢٠٪) ومنذ أول يوليو ١٩٨٧ حتى أول يوليو ٢٠٠٣ كانت العلاوات الخاصة قد تراكمت حتى بلغت ٢١٠٪ من قيمة المرتب الأساسى الذى كان ساريًا حتى ٣٠/٦/١٩٨٧ ويؤدى خطأ من هذا النوع إلى القفز إلى نتائج غير علمية وغير موضوعية كما سوف نرى.

٢- بناء على ذلك وعلى أسباب أخرى غير دقيقة يذكر التقرير صفحة (٢٢١) أنه [فى ظل هذا الوضع من الطبيعى أن ينخفض زمن العمل الحقيقى للعامل فى الجهاز الحكومى إلى ٢٧ دقيقة يوميًا فى المتوسط وفقًا للجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء] !

وعلى وجه اليقين، فإنه ليس هناك جهة حكومية أو غير حكومية قامت بدراسة حول الوقت واستخداماته فى الجهاز الحكومى قد انتهت إلى مثل هذه النتيجة، بل إن هذه المعلومة قد جاءت كخبر صحفى فى إحدى الصحف القومية عام ١٩٨٦ دون سند علمى، بما لا يجوز فى تقرير علمى جاد الاستناد عليها وبناء نتائج وانطباعات بشأنها، والدراسة الجادة الحقيقية والمعتمدة على أساليب علمية كانت دراستنا التى نشرت فى كتاب صادر عن مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ووصلت إلى نتيجة أن نسبة الوقت الضائع بالقطاع الحكومى تدور حول ٥٠٪ تقريبًا وإن تفاوتت بين بعض المصالح الحكومية والوحدات الإدارية (91).

٣- يورد التقرير كذلك معلومة غير صحيحة بالمرة صفحة (٢٢١) حينما يذكر أن إحصائيات وزارة التنمية الإدارية لعام ٢٠٠٢ تشير إلى وجود ١٧ ألف مدير عام]! والحقيقة أن هذا الرقم غير صحيح، فإن عدد شاغلى وظيفة مدير عام على مستوى القطاع الحكومى لا يزيدون على ستة آلاف شخص، وإذا أضفنا إليهم شاغلى الوظائف العليا الأخرى (الممتازة والعالية) فإن الرقم لم يكن يتجاوز عام ١٩٩٨ نحو ٩٠٤١ شخصًا (92) وهذا العدد قد تناقص منذ ذلك التاريخ حتى عام ٢٠٠٣ بحيث لم يعد يتجاوز تسعة آلاف مشتغل.

٤- يورد التقرير صفحة (٢٢١) معلومة أخرى خاطئة تعبر عن عدم تمحيص فى أصول الموازنة العامة وقانونها حيث يشير إلى أن ضخامة نفقات الباب الثانى - النفقات الجارية والتحويلات الجارية - فى الجهاز الحكومى تمكن بعض القيادات من صرف المكافآت والبدلات منها !

فوفقًا لقواعد وأصول الميزانية العامة وقانونها فإن هذا الباب يتوزع بين ست مجموعات محددة على سبيل الحصر هى (المستلزمات السلعية - المستلزمات الخدمية - المشتريات بغرض البيع - التحويلات الجارية - التحويلات الجارية التخصيصية - فائض العمليات الجارية).وكل مجموعة من هذه المجموعات الستة تتوزع بين بنود محددة، فلا يجوز الصرف منها بأى شكل من الأشكال على بنود متعلقة بالأجور أو المكافآت أو أى صورة من صور التعويضات الأجرية، التى تنفرد بها اعتمادات الباب الأول -باستثناء جزء يرد فى مجموعة المستلزمات الخدمية هو بند ١٠ نوع ٤ وهو لا يتجاوز نسبة ٥٪ من إجمالى نفقات الباب الثانى- وما يدرج عادة فى الباب الثالث على ذمة المشروعات فى الخطة الاستثمارية التى تقوم بها بعض الجهات الحكومية والتى بلغت على سبيل المثال من موازنة عام ١٩٩٨/١٩٩٩ حوالى ٥.٢ مليار جنيه جرى خصمها من حساب الباب الأول (93).

٥- يشير التقرير صفحة (٢١٩) إلى أن أجور العاملين بالحكومة تخضع للقانونين رقمى ٤٧ و٤٨ لسنة ١٩٧٨ المعدلين بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٠ الذى يحدد بداية الربط والحقيقة أن هذه المعلومة لم تعد صحيحة تمامًا، فقد جرى تعديل بدايات الربط المالى ونهايته لشاغلى الوظائف الحكومية بعد ذلك عدة مرات بحيث أصبح الجدول المرفق بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ - علاوة على إلغاء القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بالقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام - غير معمول به على الإطلاق. حيث صدر القانون ١١٤ لسنة ١٩٨١ ثم القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٣ لشاغلى الكادر العام والقانون ٣٢ لسنة ١٩٨٣ بشأن شاغلى الكادر الخاص فنص على زيادة بداية مربوط الدرجات المالية جميعًا بخمسة جنيهات شهريًا وفتح نهاية المربوط المالى كذلك. ثم أعقبه القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٤ (94). ثم أعقب ذلك صدور قوانين لمنح علاوة خاصة بنسبة تراوحت بين ٢٠٪ و١٠٪ سنويًا طوال السنوات الماضية (بدءًا من يوليو ١٩٨٧) والتى جرى ضمها للمرتب الأساسى بدءًا من أول يوليو ١٩٩٢ ونص بعضها على فتح نهاية مربوط الدرجات المالية (القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩٤) وهو ما سنعرض له بالتفصيل فى موضع آخر من دراستنا.

٦- ولهذا يستمر تسلسل الأخطاء حيث يسلم خطأ إلى آخر حيث يورد التقرير صفحة (٢٢٠) معلومة أخرى غير دقيقة فيذكر أن أجر الدرجة الثالثة التى يعين عليها الحاصلون على مؤهل عال هو ٣٣ جنيها فى بداية مربوط الدرجة وينتهى عند ١١٢ جنيها؛أى أن الحد الأقصى لمرتب خريج الجامعة لا يشترى أكثر من خمسة كيلو جرامات من اللحوم شهريًا!

فإذا نحينا جانبًا اللغة السطحية المكتوبة بها الفقرة السابقة وعدم تناسبها مع تقرير إستراتيجى، فإن الجملة والفكرة تعكس عدم إدراك بحقيقة نظام الأجور والمرتبات الحكومية.

وبرغم إدراكنا لعدم تناسب الأجور والمرتبات المدفوعة للمشتغلين بالقطاع الحكومى مع مستويات الأسعار وضروريات المعيشة، فإن هذا لا يعنى استسهال إطلاق الأحكام والتعبيرات السطحية فى التعامل مع مثل هذه القضية الحيوية. والصحيح أن خريج الجامعة الذى يجرى تعيينه على الدرجة الثالثة التخصصية فى تاريخ إعداد وإصدار التقرير المشار إليه (عام ٢٠٠٢) يتقاضى فى أول شهر لتعيينه حوالى ١٤٤ جنيها هى عبارة عن المرتب الأساسى (٤٨ جنيها بداية مربوط الدرجة) مضافًا إليها العلاوات الخاصة (بما يعادل ٢٠٠٪ من المرتب الأساسى) وإذا أضفنا إليها النظم التكميلية للأجور التى أصبحت سائدة فى كل المصالح الحكومية - وإن تفاوتت بين بعضها البعض كما سوف نرى بعد قليل - مثل الحوافز الشهرية والأجور الإضافية والبدلات والعلاوات الاجتماعية إضافة إلى المكافآت شبه الشهرية التى باتت عنصرًا تكميليًا فى هيكل الأجور والمرتبات الحكومية فإن إجمالى ما تصل إليه مستحقات خريج الجامعة فى أول شهر لتعيينه قد تتراوح بين ٢٥٠ جنيها إلى ٣٠٠ جنيه وذلك دون إغماض الطرف عن تواضع هذه المستحقات لدى العاملين بالإدارة المحلية ومديريات الخدمات بالمحافظات بنسب قد تقل عن ذلك بنحو النصف تقريبًا.

٧- يورد التقرير صفحة (٢٢٠) حكمًا يكاد يكون انطباعيًا أكثر منه اعتمادًا على أسس البحث العلمى وأدواته، حيث يذكر [لقد أصبح توزيع هذه الحوافز والبدلات الخاصة يرتبط عادة بالمحسوبية وبقدرات الموظف على اكتساب رضاء رؤسائه بأية طريقة]. ثم يعود صفحة (٢٢٣) ليؤكد على نفس الفكرة غير الدقيقة بقوله [ويدرك الموظفون أن رؤساءهم هم مصدر دخولهم، لذلك فإنهم أصبحوا يدينون لهم بالولاء والطاعة العمياء وتنفيذ الأوامر الشفهية قبل المكتوبة لأنها السبيل الوحيد لإظهار مدى الولاء للرؤساء] ! والحقيقة أن ما يشير إليه التقرير يعكس عدم خبرة الباحثين والمحررين لهذا الجزء من التقرير بطبيعة الوسط الوظيفى الحكومى وعلاقات العمل فيه، علاوة على غياب إدراك سليم للإطار والنسق القانونى الحاكم والمنظم للأجور والحوافز وغيرها من نظم الاستحقاقات الأجرية الأخرى.

وهنا الفارق بين البحث المنعزل عن السياق الاجتماعى والثقافى للظواهر محل الدراسة وبين ضرورات تملك الباحث لخبرات عملية خاصة إذا ما تعلق الأمر بوسط يستدعى روافد للعلوم المتداخلة كعلوم المالية العامة والعلوم الإدارية والقانونية بالإضافة بالطبع إلى علم الاقتصاد وأساليبه فى التحليل والتركيب.

فالثابت من الخبرة الإدارية المباشرة، أن العكس هو الصحيح، ذلك أن جمود نظم الحوافز والمكافآت والنظر إليها على أنها استكمال لتواضع المرتبات الأساسية قد حولها إلى حق مكتسب لا يجوز المساس بها من جانب المديرين أو الرؤساء ومن هنا سيادة الفوضى فى الوسط الإدارى الحكومى، وعدم الطاعة، ومساواة المجتهد بالكسول وغياب نظام فعال ومعمول به للثواب والعقاب مما خلق فى الواقع فوضى عارمة فى الأداء الحكومى.

والظواهر المحدودة والاستثنائية - بالمعنى الحرفي للكلمة - للولاء تتواجد فى دوائر محدودة وضيقة تتحلق أكثر فأكثر بالرؤساء ومكاتبهم تحديدًا وتضيق يومًا بعد آخر، وهى تتعلق بمظاهر للفساد المالى والإدارى مثلما هى حالات الفساد التى نشرت فى السنوات القليلة الماضية فى اتحاد الإذاعة والتليفزيون، أو بنك التنمية والائتمان الزراعى، أو غيرهما فهى ولاءات ترتبط بوضوح بانحرافات

ومخالفات فاضحة للقانون بأكثر من كونها ولاءات من أجل الحصول على الدخل الوظيفى الذى أصبح شبه مؤمن ومسكونًا بالفوضى والتسيب وانعدام الابتكار وروح الإبداع والخلق.

٨- وانعكاسًا لعدم وضوح الرؤية يخلط التقرير بين الظواهر الفردية للانحراف والفساد وقد أصبحت واسعة فعلاً وبين نظم المكافآت فى القطاع الحكومى ككل حيث يذكر التقرير صفحة ٢٢٣ [أن هذه الفوضى التى تشهدها الوزارات والجهات الحكومية فى صرف المكافآت] .. ثم يستطرد بتقديم بعض الأمثلة المعروفة كحالة محمد الوكيل - رئيس قطاع الأخبار السابق باتحاد الإذاعة والتليفزيون ..أو رئيس بنك التنمية والائتمان الزراعى - يوسف عبد الرحمن - وإن كنا نضيف إليهم عشرات الأمثلة الأخرى مثل حالة المهندس أسامة عبد الوهاب فى شركة المطروقات أو هيئة الصرف الصحى بالقاهرة أو عشرات الأمثلة الأخرى، بيد أن المحلل المدقق يستطيع أن يستخلص نتيجة عكسية لما أورده التقرير وأراده واضعوه، فهذه الحالات تعبر عن حالات فساد تحيط عادة بدوائر أصحاب القرار فى الأجهزة الحكومية ذات الصلة بالنشاط الاقتصادي المباشر مثل الهيئات الاقتصادية وشركات قطاع الأعمال العام أو بعض الوزارات المرتبطة بها.

وهذا أمر مختلف عن التعبير الذى أورده التقرير ووصف الأمر «بفوضى صرف المكافآت فى الوزارات والجهات الحكومية» فالمؤكد أن هذه المكافآت لصغار العاملين - وهم الأكثرية الساحقة - تنتظم فى أطر قانونية صارمة جعلتها أقرب إلى المرتبات الأساسية، فكانت فوضويتها من زاوية أخرى للنظر تكمن فى عدم تمييزها بين الموظف المجتهد والمبدع وبين الكسالى من العاملين. وهو ما يرتب إجراءات لإصلاح هذه الأوضاع الشاذة تتمثل أهمها فى: رد الاعتبار الاقتصادى لمفهوم «الأجر أو المرتب الأساسى»، بحيث تضم إليه كل الملحقات التالية، وأهمها «العلاوات الخاصة والعلاوات الاجتماعية» إلى بداية مربوط الدرجات المالية، مع إعادة النظر فى سياسات الحوافز والأجور الإضافية والمكافآت شبه الشهرية للمشتغلين بما يجعلها أداة فعالة ونشطة فى تحسين الأداء والابتكار وهو ما سنعود لتناوله تفصيلاً بعد قليل.

٩ - ويقدم التقرير صفحة (٢٢٠) ما يناقض النتيجة التى عرضها توا حول فوضى المكافآت بالجهاز الحكومى حيث يشير إلى أن تقرير النيابة الإدارية لعام ٢٠٠٢ يؤكد وجود ٢١١ قضية رشوة وتزوير وإهدار للمال العام والاستيلاء عليه بالمخالفة للقواعد والأحكام المالية، فإذا كان الأمر كذلك - ولا نظنه كذلك - فإن هذا الرقم المتواضع فى جهاز حكومى يزيد عدد العاملين فيه على ٥ ملايين مشتغل وينفق سنويًا ما يعادل ٥٠ ألف مليون جنيه داخله لا يعكس حالة فساد ومحسوبية واسعة خاصة إذا قارناها بدول مثل اليابان أو الولايات المتحدة. والحقيقة أن ظواهر الفساد والمحسوبية والتسيب والإهمال التى لا تصل إلى تحقيقات النيابة الإدارية والنيابة العامة مثل تعاطى الدروس الخصوصية والتلاعب برخص البناء والهدم بالأحياء التابعة للمحليات ... إلخ. أكثر كثيرًا من الرقم السابق الإشارة إليه ويبدو أن ما يشير إليه تقرير اتجاهات اقتصادية هو عدد القضايا التى جرت إحالتها للنيابة العامة باعتبارها صاحبة الاختصاص الجنائى فى مخالفات الموظفين وفى غيرهم، لكن إحصاءات النيابة الإدارية تشير إلى نحو ٦٤ ألفًا من قضايا المخالفات الإدارية التى جرى توقيع جزاءات على مرتكبها من جانب النيابة الإدارية دون أن تحيلها إلى النيابة العامة.

١٠- يشير التقرير صفحة (٢٢٣) إلى الفوائض المالية التى تحققت بالمحافظات خلال السنوات الثلاث ١٩٩٧ - ١٩٩٩ والتى بلغت ٣٦٢ مليون جنيه و٤٠٨ ملايين و٤٠١ مليون جنيه على التوالى، ويذكر أنها قد وضعت فى «حسابات خاصة» وهذا تعبير مالى وقانونى غير دقيق، ذلك أن هذه الفوائض قد تحققت فى الصناديق الخاصة التى أنشئت فى هذه المحافظات والتى أسست فى ضوء تعديل قانون الموازنة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ والذى أسس للخطيئة الاقتصادية والمالية الكبرى بفصل الهيئات الاقتصادية عن الموازنة العامة للدولة واستقلالها بموازنات مستقلة، وكذا سمح هذا القانون بإقامة ما أسماه «صناديق تمويل ذات طبيعة خاصة» يصدر بها قرار إما من رئيس الوزراء أو وفقًا للائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية (١٢٧ لسنة ١٩٨١) وتحت زعم منحها مرونة أكبر للحركة واتخاذ القرارات سواء بالحصول على إيراداتها أو فى نفقاتها ومصروفاتها، وخروجًا عن قيود الرقابة السابقة لوزارة المالية، وقد بلغ عدد هذه الصناديق ذات الطبيعة الخاصة وفقًا للحصر الذى قامت به وزارة المالية عام ٢٠٠٣ نحو ١٠٤٥ صندوقًا وإذا كانت هذه الصناديق قد اتسم أداؤها المالى بالكثير من الانحرافات والأخطاء أو كما ذهب التقرير (صرف المكافآت والبدلات لكبار المسئولين بالمحافظة أو رؤساء مجالس إدارات هذه الصناديق) فإن الأهم والأخطر فى هذه الصناديق هو لجوؤها للحصول على مصادر لإيراداتها إلى فرض رسوم وتعريفة خدمات خارج نطاق القانون والدستور فى الكثير من هذه الحالات.

١١- تناول تقرير الاتجاهات الاقتصادية، موضوع الأجور والمرتبات بالقطاع الحكومى فى حوالى أربع صفحات حفلت كما أشرنا بالكثير من الأخطاء، والخفة فى التناول ثم انتقل بعد ذلك إلى الأجور بالقطاع العام - أو قطاع الأعمال العام - ويرجع التقرير ما أسماه « تميز أجور العاملين بالقطاع العام عن زملائهم العاملين بالقطاع الحكومى» إلى أن أجور العاملين بالقطاع العام تمول بعيدًا عن الموازنة العامة للدولة بينما تمول أجور الهيئات الحكومية من وزارة المالية؟!

والواقع أن المسألة تحتاج إلى بعض التدقيق، ذلك أن القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ الذى قضى بفصل الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام، لم يكن يعنى أن الأجور والمرتبات وجداولها قد باتت مختلفة عن السارية فى وحدات الجهاز الحكومى حيث نظمها القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨، لكن نظام الحوافز والاستحقاقات الأجرية التكميلية (الأجور الإضافية - المكافآت والعلاوات الدورية والتشجيعية والترقية ... إلخ) قد اختلفت بعض الشىء، وبصدور القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الذى ألغى العمل بقانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وأحال هذه الوحدات إلى «قطاع أعمال عام» تمهيدًا لبيعها وتصفيتها، قد نص على حق هذه الشركات فى وضع نظام خاص بها فى مجال الأجور وغيرها، ولم يستمر هذا الوضع سوى لفترة قصيرة وبدأت الخصخصة بحيث أصبح ما يتقاضاه العامل أو المشتغل فى شركات قطاع الأعمال العام أقل فى الكثير من الحالات عن نظيره فى القطاع الحكومى (عدا الإدارة المحلية الذين ما زالوا فى أدنى سلم الأجور والمرتبات فى مصر كلها).

هذه هى باختصار شديد بعض أهم الأخطاء المعلوماتية الواردة فى تقرير «الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية لعام ٢٠٠٢»، وهى تمس دون شك سلامة التحليل والنتائج التى توصل إليها واضعو التقرير، وتهز المصداقية فيما ورد فيه من نتائج ومقولات.

ولم تكن هذه هى كل الأخطاء، بل إن الأخطاء المنهجية تضيف أبعادًا أخر فى حقول الشك والارتياب فى سلامة التحليل ونتائجه.

ثانيا: الأخطـاء فى منهـج الدراسـة ذاتهـا:

تتمثل الأخطاء المنهجية المصاحبة لتقرير اتجاهات اقتصادية إستراتيجية» فيما يتعلق بالأجور والمرتبات فى ثلاثة هى:

الأول: عدم وضوح المفاهيم الأساسية Concepts بالنسبة لنظم الأجور والمرتبات الحكومية.

الثانى: اللجوء المفرط للتعميم فى النتائج والاستغراق المتزايد فى الأحكام الانطباعية.

الثالث: عدم الإسناد المرجعى للبيانات والمعلومات الواردة فيه.

فإذا توقفنا عند الخطأ المنهجى الأول المتعلق بعدم وضوح المفاهيم فى ذهن الباحث الذى تولى إعداد هذا الجزء من التقرير، فإن هذا نرجعه إلى غياب الخلفية القانونية والمالية والإدارية لواضعى هذا التقرير وهنا نشير إلى أربعة أخطاء فى المفاهيم هى:

١- ما جرى من خلط بين عدة مصطلحات لا يماثل بعضها بعضًا، فأحيانا ما استخدم التقرير وواضعوه تعبير «المرتبات» وأحيانًا أخرى تعبير «الأجور الرسمية» (95) بينما تكرر استخدام مصطلح «المرتبات والأجور الرسمية»، ويعود ليستخدم تعبير «المرتب الشهرى الرسمى» وكلها على ما يبدو يقصد بها «المرتب» أو «الأجر الرسمى» الذى يحصل عليه الموظف أو المشتغل، لكنه يعود ليستخدم تعبير «دخل الموظف العام من وظيفته الرسمية وهو الحوافز والبدلات الخاصة».

هنا ينبغى أن نؤكد أن هذه التعبيرات لا تعبر عن حقيقة واحدة، حيث تغير هيكل «الاستحقاقات الأجرية الرسمية» للموظف أو المشتغل فى القطاع الحكومى بصورة جذرية خلال العشرين عامًا الأخيرة - كما سوف نعرض فى المبحث التالى - واستخدامها بهذا الشكل الضبابى من جانب التقرير المشار إليه تعكس عدم وضوح مطلق فى الرؤية والمفاهيم، ذلك أن «الدخل الوظيفى الرسمى» أصبح الآن يشتمل على أكثر من عشرة عناصر متكاملة تبدأ من المرتب الأساسى والبدلات الخاصة والعلاوات الاجتماعية والمكافآت وبدلات التمثيل وتنتهي بالحوافز والأجور الإضافية والعلاوات الدورية والعلاوات التشجيعية وعلاوات الترقى.

وهذا المعنى «الدخل الوظيفى الرسمى» يختلف عن المفهوم القانونى للأجر أو المرتب الأساسى أو الأجر الوظيفى التى باتت من الاستخدامات التبسيطية المخلة التى سيترتب عليها نتائج فى التحليل غير صادقة وغير دقيقة، كما سوف نرى بعد قليل.

٢- لعل ذلك الخلط وعدم الوضوح قد دفع التقرير ومحرره إلى القول صفحة (٢١٩) [بأنه لا يمكن القول بأن هناك فلسفة واضحة للأجور فى مصر تربط بين الأجر أو الراتب وبين الإنتاج والتطوير والإبداع فى العمل]. وهنا نلحظ خلطًا وخطأ مزدوجًا:

فهو أولًا: ربط مفهوم فلسفة الأجر أو المرتب بالإنتاج والتطوير.

وهو ثانيًا: اندفع فى الخلط بين وجود فلسفة للأجور والحوافز فى مصر وبين مدى فاعلية وكفاءة نظم تطبيقها.

فالأجر أو الراتب وفقًا لتعريفه ومفهومه القانونى والإدارى - كما سوف نرى بعد قليل - ليس مقابل التطوير أو الإنتاج، بل هو مقابل العمل المحدد حصرًا فى نظم ترتيب الوظائف وبطاقة الوصف الوظيفى التى تتولى تحديد التأهيل العلمى المطلوب للوظيفة وحدود واجبات ومسئوليات هذه الوظيفة أو ما نطلق عليه فى علم الإدارة (Job - classification) أو الوصف الوظيفى (- Job Description) أما الإنتاج والتطوير فى حقل الإدارة الحكومية فهى ترتبط أكثر بنظم الحوافز والمكافآت والعلاوات التشجيعية وغيرها.

وفى مصر تتواجد على الصعيد النظرى فلسفة للأجور والمرتبات ترتبط بالإنتاج والتطوير والإبداع، بيد أن سلامة تطبيق هذا النظـام وكفاءته ما زالت محل شك كبير فى ظل السياق الاجتماعى والإدارى والاقتصادى والثقافى السائد فى المجتمع المصرى عمومًا والإدارة الحكومية على وجه الخصوص. وإذا حاولنا البحث فى الأسباب الرئيسية لهذا السياق غير الإيجابى، تواجهنا مباشرة حقيقة التدنى المستمر والتآكل المنتظم فى القيمة الحقيقية للمرتب الأساسى من جراء معدلات التضخم وارتفاع الأسعار من ناحية وتفشى أمراض اجتماعية جديدة باتت تستحوذ على جزء كبير من دخول ومرتبات المواطنين مثل الدروس الخصوصية وارتفاع أسعار المساكن وتكاليف الاتصالات الحديثة (الهاتف - والمحمول) وغيرها. مما أحال فى المحصلة نظم الحوافز والمكافآت إلى ملحقات ضرورية للمرتبات الأساسية بدلاً من كونها وسيلة للفرز بين المجتهد والمتكاسل فى الوسط الإداري المصري.

والحقيقة أن الحكومات المصرية، قد أخطأت بالانصياع لهذا الواقع المعكوس حتى بعد أن لاحت فرص تحسين الاستحقاقات الأجرية بمنح العلاوات الخاصة منذ يوليو ١٩٨٧، وبدلاً من اتباع سياسات أجرية جديدة تقوم على ضم هذه العلاوات الخاصة إلى المرتب الأساسى دفعة واحدة واعتبارها كلا متكاملا مع الأجر الأساسى، واستعادة المعنى الحقيقى للحوافز والمكافآت والعلاوات التشجيعية والأجور الإضافية كعناصر تحفيز للابتكار والإبداع الوظيفى كما نصت على ذلك قوانين العاملين ذاتها، نجدها لجأت إلى أساليب احتيالية عقيمة عبر نظام «السلم الثعبانى» للمرتب الأساسى فكرست بذلك - سواء عن قصد أو بقصر نظر إدارى - تشوه فلسفة النظام الأجرى فى البلاد.

٣- واستمرارا لهذا الخطأ المنهجى وعدم وضوح المفاهيم يذكر التقرير صفحة (٢٢٤) أنه [ومع التزام الحكومة فى الواقع العملى بمبدأ الدفع مقابل التوصيف الوظيفى بعيدًا عن مبدأ الدفع مقابل الإنتاجية مما أدى إلى تدهور إنتاجية العامل المصرى]!

فى الحقيقة أنه ليس هناك تناقض أو تعارض بين وجود نظام للتوصيف الوظيفى (- Job Classification) سواء فى صورته الموضوعية أو الشخصية المعمول به فى كافة دول العالم وبين وجود نظام للحوافز يرتبط بالإنتاج والإنتاجية والمشكلة ليست فى هذا التناقض المصطنع [96] الذى يورده التقرير المذكور بل فى مدى كفاءة وفاعلية آلية تنفيذ النظام ذاته.

٤- عند تعرض التقرير المشار إليه لمظاهر الاختلاف والتباين فى مستويات الأجور والمرتبات بين العاملين فى بعض الأجهزة الحكومية (الجهاز المركزى للمحاسبات جهاز الشرطة، المخابرات العامة ، والنيابة العامة والإدارية ... إلخ) لم يتوقف التقرير وكاتبوه عند هذه الظاهرة وأسبابها ودلالتها، بل تعاملوا معها سطحيًا وذلك بسبب من غياب الخلفية القانونية والإدارية المطلوبة فى مثل هذا النوع من الدراسات. والحقيقة أن السبب وراء هذه الظاهرة يعود إلى وجود مستويين وظيفيين فى القطاع الحكومى سواء فى مصر أم فى اليابان أم غيرهما من الدول [97] هما:

الأول: ما يسمى الكادر العام (General cadre)

الثانى: ما يطلق عليه الكادر الخاص (Special cadre)

وشاغلو وظائف الكادر الخاص، يقارب عددهم فى مصر عام ٢٠٠١ حوالى ٧١٠ آلاف مشتغل لهم قوانين خاصة بهم ونظم للحوافز والمكافآت وتدرج وظيفى مختلف، وهم المشتغلون فى كادر الشرطة (يشكلون حوالى ٨٠٪ من إجمالى الكادر الخاص) وكادر السلك الدبلوماسى والقنصلى وسلك التدريس الجامعى والهيئات القضائية والمخابرات العامة.

وعلاوة على هذا الأساس القانونى للتفاوت والتباين ، فإن العاملين بنظام الكادر العام ويزيد عددهم حاليًا عن ٤.٥ مليون مشتغل، يعيشون مقدارًا هائلاً للتفاوت والتباين فيما بينهم، حيث يقع المشتغلون بالمحافظات ومديريات الخدمات بها وعددهم يزيد على ٣.٣ مليون مشتغل فى أدنى السلم المالى للمشتغلين بالقطاع الحكومى كله، ومن بين هؤلاء نجد أن ١.٦ مليون مشتغل يعملون فى قطاع التعليم وحده بالمحافظات ويتقاضون أدنى المرتبات والحوافز بينما يحظى زملاؤهم شاغلو الكادر العام بالجهاز الإدارى للدولة (الوزارات والأجهزة المستقلة) بمستويات أعلى من الأجور والاستحقاقات الأجرية عمومًا. ونفس الأمر للعاملين فى الهيئات الخدمية أو الهيئات الاقتصادية. مما خلق تشوهات أجرية غير مقبولة قانونيا وإداريًا وثقافيًا فى المجتمع المصرى كله.

ويؤدى عدم وضوح الرؤية فى هذا المجال إلى عدم القدرة على نقد بناء للسياسات الأجرية الحكومية الراهنة من ناحية ولا على القدرة على رسم سياسات بديلة من ناحية أخرى.

وإذا انتقلنا بعد ذلك إلى الخطأ المنهجي الثانى، والمتمثل فى الاستخدام المفرط للتعميم فى النتائج والاستغراق فى الأحكام الانطباعية، وهو ما يخالف أساس وجوهر أى عمل بحثى رصين، حيث غلب على كثير من فقرات ومقاطع الثلاث عشرة صفحة المكونة لهذا الجزء من التقرير الأحكام الانفعالية والانطباعية.

وثالث هذه الأخطاء المنهجية هو غياب الإسناد المرجعى لهذا الجزء من التقرير واعتمد بالتالى على معلومات غير موثقة ومن واقع تصريحات صحفية أو أخبار متواترة فى الصحف المصرية، وهو ما أفقد معلومات هذا الجزء مصداقيته العلمية وشكك فى منهجية الدراسة كلها والنتائج التى توصل إليها مثلما شكك فى صدق المقدمات والمعلومات التى انطلق منها.

# المبحـــث الثانـــى

# تطـور المفهـوم القانونـى للأجــر وملحقاتـــه فى القطـــاع الحكومـــى

لم يحظ المفهوم القانونى للأجر فى مجالات الوظيفة العامة بالكثير من الجهد، فى التشريعات التى تعاقدت على شئون الموظفين بالدولة المصرية، وذلك على عكس الحال فى قانون العمل بالقطاع الخاص، رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ ثم القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١، اللذان توقفا بالشرح التفصيلى لمكونات الأجر، حيث نصت المادة الأولى من قانون العمل رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ على أن الأجر هو [كل ما يتقاضاه العامل لقاء عمله نقدًا مضافًا إليه جميع العلاوات أيًا كان نوعها وعلى الأخص :

١- العلاوة الدورية.

٢- العلاوة التى تصرف بسبب غلاء المعيشة وأعباء العائلة.

٣- العمولة التى تعطى للطوافين والمندوبين الجوالين والممثلين التجاريين.

٤- الامتيازات العينية.

٥- كل منحة تعطى للعامل علاوة على الأجر نظير أمانته وصدقه.

٦- الوهبة التى يحصل عليها العامل فى المحال العامة غير السياحية إذا جرى العرف بدفعها] (98)

وعلى عكس هذا العرض التفصيلي لعناصر الأجر فى قانون العمل الخاص والمنشآت الخاصة، جاء مفهوم الأجر فى قوانين العاملين المدنيين بالدولة - بدءًا من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١. مرورًا بالقانون (١١١) لسنة ١٩٦٠ ثم القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ انتهاءً بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته المتلاحقة - عامًا وفضفاضًا حيث عرفها بأنها [المقابل لما يؤديه الموظف أو العامل]

والذى يتحدد بقيمة العامل وكفاءته، بما رتبه ذلك من مركز قانونى للأجر باعتباره [إحدى المزايا المترتبة على مزاولة الوظيفة وهى محددة بقواعد قانونية أو لائحية عامة] (99)

وقد حكم المشرع الإدارى فى هذه عدة اعتبارات، لعل أهمها هو منح مرونة أكبر للسلطة المختصة فى الجهاز الإدارى للدولة ووحداتها المختلفة فى تقرير ما تراه ضروريًا لرفع وزيادة الأجور وملحقاتها وفقًا للظروف المستجدة وبما يتناسب مع مستويات المعيشة ومعدلات ارتفاع الأسعار فى المجتمع.

وهو ما حدث بالفعل بصورة دورية خاصة منذ منتصف عقد الثمانينيات، كما سوف نرى، لذا، فإن المرتب (Salary) فى منظور بعض الفقه الإدارى، لا يعتبر من العناصر التعاقدية فى العمل بالقطاع الحكومى، بقدر ما هو أحد عناصر المركز القانونى للموظف، ومن ثم فإن الأجر يتميز هنا بالخصائص التالية :

أ ـ أنه يمكن تعديله فى أى وقت سواء بإصدار قانون جديد أو بقرار لائحى أو بتغيير طريقة صرفه.

ب- أن القواعد القانونية العامة هى التى تحدد وقت بدء صرف الأجر أو المرتب ومقداره وأسباب وقفه أو تخفيضه، وكذا قواعد الجمع بينه وبين غيره من المستحقات المالية.

ج ـ أن التنازل عن الأجر لصالح جهة العمل بدون سبب يعتبر باطلًا.

د ـ وأن هناك شروطا ينبغى توافرها لاستحقاق الأجر أو المرتب من أهمها:

ـ ضرورة صدور قرار صحيح بالتعيين للموظف أو المشتغل من الجهة الإدارية.

ـ يبدأ استحقاق المشتغل للأجر من تاريخ تسلمه للعمل وليس من تاريخ صدور قرار تعيينه وفقًا للفقرة الثانية من المادة (٢٥) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

ووفقًا لهذا جرى وضع نظام لتقييم وتوصيف الوظائف (Job - classification) بالقطاع الحكومى تراوح بين خصائص النظام الشخصى (Personnel classification) فى مرحلة إلى الانتقال إلى النظام الموضوعى (Objective classification) (100). حيث تنمط الوظائف فى مجموعات وظيفية محددة، وفقًا لبطاقة وصف وظيفى (Job - classification Card) يتحدد فيها واجبات ومسئوليات الوظيفة ومستوى تأهيل شاغلها، وصلاحياته وهو ما يسمى «اشتراطات شغل الوظيفة».

وفى ضوء هذا الوصف جرى تحديد فئات للمرتب لكل وظيفة فيما سمى الربط المالى للدرجات المالية التى يشغلها الموظفون أو المشتغلون، كما يتقرر مستويات معينة لمنح العلاوات الدورية ـ التى هى فى تعريف الفقة الإدارى ثمنًا للخبرة ـ وغيرها من علاوات ترقية أو علاوات تشجيعية.

وينظم الأجور والمرتبات وبقية عناصر الاستحقاقات الأجرية بالمعنى الواسع للمشتغلين بالقطاع الحكومى المدنى - حيث يستبعد من هذه الدراسة القوات المسلحة والاستخبارات المختلفة - عدة نصوص تشريعية ولائحية أهمها:

١- جداول الأجور والمرتبات المرفقة بقوانين العاملين بالدولة وتعديلاتها.

٢- القرارات الجمهورية بمختلف مستوياتها، المتعلقة بمنح علاوات أو بدلات لبعض الفئات الوظيفية أو المهنية.

٣- قرارات مجلس الوزراء أو قرارات رئيس الوزراء أو القرارات الوزارية المتعلقة أيضًا بمنح بعض البدلات أو المزايا العينية الأخرى.

لهذا عادة ما تختلط الأمور على بعض الباحثين غير المتخصصين أو غير المدققين نظرًا لافتقارهم إلى خلفية قانونية وإدارية، فيخلطون بين متوسط الربط المالى للدرجات المالية المختلفة (الحد الأدنى والحد الأقصى للربط المالى) وبين الدخل الوظيفى الذى يتحصل عليه المشتغل بالقطاع الحكومى بالنظر إلى تعاظم شأن ووزن عناصر جديدة فى الأجر الوظيفى مثل المكافآت الدورية والحوافز والأجور الإضافية خلال العشرين عامًا الأخيرة.

وهنا نستطيع أن نشير إلى خمسة ملامح رئيسية للتطور القانونى للأجر ومشتملاته فى القطاع الحكومى وكذا للتطور الموازى فى نظم الوظائف وهى:

الملمح الأول: التغير فى نظم الدرجات المالية والمجموعات الوظيفية

انتهج المشرع المصرى بدءًا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ نظامًا تفصيليًا فى التعامل مع التصنيف الوظيفى، حيث بدأ بما أسماه الوظائف العليا ذات الربط الثابت (من درجة وزير حتى مدير عام فئة «ب»). ثم تدرج منها إلى بقية المجموعات الوظيفية مثل الكادر الفنى العالى والإدارى (حملة المؤهلات العليا) ثم الكادر الكتابى والفنى المتوسط ثم الكادر العمالى ... إلخ، وصاحب ذلك تحديد بدايات الربط المالى لكل درجة من الدرجات المالية بدءًا من الوزير (٢٥٠٠ جنيه سنويًا أى بمتوسط ٢٠٨ جنيهات شهريًا) نزولاً إلى أدنى الدرجات الوظيفية.

لم تستمر الحرفية والمهارة القانونية فى صياغة قوانين العاملين بالدولة التى ميزت القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وانعكس الطابع الشمولى للدولة على هذه القوانين سواء فى القانون رقم (١١١) لسنة ١٩٦٠ بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو فى القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ الذى جاء بأحكام وهيكل جديد لترتيب الوظائف والدرجات المالية للموظفين.

وكان من أبرز ما يلفت النظر ما نصت عليه المادة (١٦) من القانون المذكور من اختصاص رئيس الجمهورية وحده دون سواه فى تعيين شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما فوق ! [(101)].

لقد انتهج القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ أسلوبًا جديدًا فى الترتيب الوظيفى، عبر عن نفسه فى جدول المرتبات المرفق بالقانون، حيث رتبها فى اثنتي عشرة درجة مالية تبدأ من الدرجة الممتازة إلى الدرجة الثانية عشرة، مع إخراج وظائف وزير فما فوق من هذا الجدول ووضعها فيما أصبح يسمى «الوظائف العامة». ويظهر من مراجعة الربط المالى للوظائف أن الفارق بين الحد الأدنى لأعلى الدرجات والحد الأدنى لأقل الدرجات قد بلغ ١ : ٣٠.

وبرغم تواضع المخصصات المالية للأجور والمرتبات خلال هذه الفترة (حتى منتصف السبعينيات) وتدنى قيمة الربط المالى لدرجات الوظائف الدنيا، فإن السيطرة على مستويات الأسعار ومعدلات التضخم فى المجتمع، واتباع نظام التشغيل الكامل لخريجى النظام التعليمى (المتوسط والعالى) ومشروعات التوسع الاقتصادى والزراعى الجارية قد مكنت من تلبية الاحتياجات الأساسية لهذه الفئات عند مستواها الأدنى (مسكن - مأكل - تعليم - صحة ... إلخ).

وقد انتهجت الحكومة أسلوب التعديل البطىء والمستمر للربط المالى للدرجات الوظيفية كل بضع سنوات بما يتلاءم من وجهة النظر الحكومية مع الارتفاع المستمر فى الأسعار، وفى عام ١٩٧١ صدر تعديل قانون العاملين بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ متضمنًا عدة تغييرات منها رفع بداية مربوط الدرجات المالية لمختلف الوظائف، وأعاد تنظيم هيكل الدرجات المالية بحيث ألغى الدرجتين الحادية عشرة والثانية عشرة وأعاد تنظيم بقية الدرجات الوظيفية وقسمها إلى ثلاثة مستويات، وداخل كل مستوى من هذه المستويات أدرج ثلاث درجات مالية، بينما أفرد للوظائف العليا ثلاث درجات مستقلة وبذلك تم اختصار عدد الدرجات العادية من اثنتى عشرة إلى تسع درجات فحسب.

ويلاحظ المدقق أن متوسط الأجر الشهرى لشاغلى الدرجة الممتازة - وهى أعلى الوظائف فى الهيكل الإدارى قبل الوزير - وفقًا للقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ بخلاف البدلات، كانت تبدأ بحوالى ١٥٠ جنيهًا شهريًا وتتدرج نزولاً إلى ١١٦.٧ جنيه لوكيل الوزارة وإلى ١٠٠ جنيه شهريًا لشاغلى الدرجة الأولى، حتى تصل إلى أدنى المستويات الوظيفية لشاغلى الدرجة العاشرة (حوالى ٩ جنيهات شهريًا) أى أننا بصدد تباين يعادل ١ : ١٦، فإذا أضفنا عناصر البدلات المتغيرة فإن أقصى ما يحصل عليه شاغلو أعلى الوظائف فى الجهاز الإدارى - باستثناء الوزير والوظائف العامة - إلى أدنى السلم الوظيفى لا يتجاوز ١ : ٣٠ فى المتوسط، وسوف نلحظ أن هذا التباين سوف يرتفع لأكثر من ١ : ٧٠ فى منتصف التسعينيات فى بعض هذه الوظائف وبعض الجهات الحكومية.

جـــدول رقــم (١٣٥)

تطور نظام الدرجات المالية والمستويات الوظيفية خلال عامى ١٩٦٤ و ١٩٧١

| القانــون ٥٨ لسنـــة ١٩٧١ | القانـــون ٤٦ لسنـــة ١٩٦٤ |
|---|---|

| العلاوة السنوية | الربط المالى السنـــوى | الدرجـــة الماليـــة والمستوى الوظيفى | العلاوة السنوية | الربط المالى السنـــوى | الدرجة المالية |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| نفـــس العلاوات تقريبًـــا<br>بداية تعيين حملة المؤهلات المتوسطة | نفـس المربوط المالـى للقانون<br>- بداية تعيين المؤهلات العليا | أولًا: الوظائـف العليـا<br>- الدرجــة الممتـــازة<br>- وكيل وزارة<br>- الدرجــة الأولــــى | حسـب قـــرار التعيين | ١٨٠٠-٢٠٠٠ | الدرجــة الممتــازة |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | ٧٥ | ١٤٠٠-١٨٠٠ | وكيل وزارة |
| | | | ٧٢ | ١٢٠٠-١٥٠٠ | الأولى |
| | | ثانيًا: الوظائف العادية<br>أ - المستوى الأول<br>- الدرجة الثانية<br>- الدرجة الثالثة<br>- الدرجة الرابعة | ٦٠ | ٨٧٦-١٤٤٠ | الثانية |
| | | | ٤٨ | ٦٨٤-١٢٠٠ | الثالثة |
| | | | ٣٦ | ٥٤٠-٩٦٠ | الرابعة |
| | | ب- المستوى الثاني<br>- الدرجة الخامسة<br>- الدرجة السادسة<br>- الدرجة السابعة | ٢٤ | ٤٢٠-٧٨٠ | الخامسة |
| | | | ١٨ | ٣٣٠-٦٠٠ | السادسة |
| | | | ١٨ | ٢٤٠-٤٨٠ | السابعة |

| | | ج- المستوى الثالث<br>- الدرجة الثامنة<br>- الدرجة التاسعة<br>- الدرجة العاشرة<br>ألغيت الدرجتان الحادية عشرة والثانية عشرة | ١٢ | ١٨٠-٣٦٠ | الثامنة |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | ٩ | ١٤٤-٣٠٠ | التاسعة |
| | | | ٩ | ١٠٨-٢٢٨ | العاشرة |
| | | | ٦ | ٨٤-١٨٠ | الحادية عشرة |
| | | | ٦ | ٦٠-٨٤ | الثانية عشرة |

وقد تلاحقت القوانين والتشريعات الصادرة بعد ذلك بهدف تلبية مطالب بعض الفئات الوظيفية وتعديل فئات الربط المالى للمرتبات والبدلات، فصدر فى أول يناير عام ١٩٧٣ قانون جديد (رقم لسنة ١٩٧٣) قضى بزيادة مربوط بداية تعيين حملة المؤهلات العليا من ٢٠ جنيها إلى ٢٥ جنيها شهريًا.

وفى أول مايو عام ١٩٧٤ صدر قانون جديد نص على زيادة بداية مربوط المعينين الجدد لشاغلى الدرجة العاشرة والعمال والصناع ومساعديهم من ٩ جنيهات إلى ١٢ جنيهًا شهريًا وكذا شاغلى الدرجة التاسعة (حملة المؤهلات المتوسطة) من ١٢ جنيهًا إلى ثلاثة عشر جنيهًا ونصف الجنيه شهريًا.

جـــدول رقـــم ( ١٣٦)

اعتمادات الباب الأول (الأجور والمرتبات) بالقطاع الحكومى فى مصر خلال الفترة ١٩٦٢/١٩٦٣ - ١٩٦٥/١٩٦٦

« بالمليون جنيه»

| | ميزانيـــة الخدمـــات | | | | ميزانيـــة الأعمـــال | | | | الإجمالى | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ٦٣/٦٢ | ٦٤/٦٣ | ٦٥/٦٤ | ٦٦/٦٥ | ٦٣/٦٢ | ٦٤/٦٣ | ٦٥/٦٤ | ٦٦/٦٥ | ٦٣/٦٢ | ٦٤/٦٣ | ٦٥/٦٤ | ٦٦/٦٥ |
| - الأجور النقدية | ١٤٤,١ | ١٦٠,٥ | ١٦٥,٥ | ١١٥,٥ | ٤١,٦ | ٥٧,٣ | ٦٥,٤ | ٧٤,٥ | ١٨٥,٧ | ٢١٧,٨ | ٢٣٠,٩ | ٢٧٠,٠ |
| - المزايا العينية | ١,٦ | ٢,١ | ٢,٢ | ٢,٣ | ٠,٤ | ٠,٨ | ٠,٧ | ٠,٩ | ٢,٠ | ٢,٩ | ٢,٩ | ٣,٢ |
| - تأمينات اجتماعية وصحية | ١٠,٤ | ١١,١ | ١٢,٥ | ١٩,٤ | ٢,٣ | ٣,٦ | ٤,١ | ٦,٦ | ١٢,٧ | ١٥,٢ | ١٦,١ | ٢٦,٠ |
| - اعتمادات إجمالية | ٥,٦ | ٠,٠٢ | ٢,٩ | ٠,٤ | ١١,٥ | ٢,٣ | ١١,٧ | ١٠,٥ | ١٧,١ | ٢٣ | ١٤,١ | ١٦,٩ |
| - تعزيز وظائف | - | ٠,٨ | ٠,٧ | - | - | ٠,٥ | - | - | - | ٠,٨ | ٠,٧ | - |
| المجموع | ١٦١,٦ | ١٧٥,١ | ١٨٤,٠ | ٢٠٧,٦ | ٥٥,٨ | ٦٤,٥ | ٨٢,٠ | ٩٨,٥ | ٢١٧,٤ | ٢٣٩,٦ | ٢٦٦,٠ | ٣١٦,١ |
| ٢- المستبعد نظير عدم صرفه | ١١,٣ | ١٢,٤ | ١٢,٨ | ١١,١ | ٦,٥ | ١٤,٤ | ١٩,٠ | ٢٢,٦ | ١٧,٨ | ٢٦,٨ | ٣١,٨ | ٣٣,٧ |
| الإجمالى ١ - ٢ | ١٥٠,٣ | ١٦٢,٧ | ١٧١,٠ | ٢٠٦,٤ | ٤٩,٣ | ٥٠,٠ | ٦٣,١ | ٧٦,٤ | ١٩٩,٦ | ٢١٢,٧ | ٢٣٤,١ | ٢٨٢,٤ |

المصدر: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية لترتيب الوظائف، إدارة التسجيل والإحصاء، المجموعة الرابعة من الإحصاء الوظيفى للسنوات المشار إليها

وفى التاسع من مايو عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الذى نص مرة أخرى على تعديل بداية الربط المالى لدرجات التعيين لبعض الفئات الوظيفية على أن يعمل بها بأثر رجعى ابتداء من ٣١ ديسمبر ١٩٧٤، واستتبع ذلك صدور القوانين أرقام ١٠١ لسنة ١٩٧٥ و٧٧ لسنة ١٩٧٦ و٢٣ لسنة ١٩٧٧ و٢٣ لسنة ١٩٧٨ (102) وخلال نفس الفترة صدرت عشرات القرارات الجمهورية والوزارية بشأن منح بدلات لبعض الفئات الوظيفية أو بخصوص توزيع الأرباح فى بعض المؤسسات والشركات العامة.

وفى نفس الوقت تتابعت قرارات رئيس الجمهورية بمنح ما كان يسمى «إعانة غلاء المعيشة» كل عام تقريبًا لفئات تبدأ بمائة وعشرين قرشًا شهريًا لشاغلى الدرجة العاشرة وتتزايد حتى تصل إلى أقصاها وقدرها أربعة جنيهات ونصف الجنيه شهريًا لشاغلى وظائف الدرجة الرابعة (103).

ثم جرى تعديل هذا القرار فى الأول من مايو عام ١٩٧٦ (بالقانون رقم ٣٢) بزيادة فئات «إعانة غلاء المعيشة» بنسبة ٤٠٪ عن الفئات السابق منحها فى العام السابق. وبعد أقل من أربعة أعوام صدر القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٨٠ مقررًا إعانة إضافية للغلاء تتراوح بين ثلاثة جنيهات (للأعزب) شهريًا وتتدرج صعودًا حتى تبلغ ١٠ جنيهات شهريًا للمتزوج ويعول أو للأرمل ويعول أكثر من ولدين.

وفى يوليو ١٩٨١ صدر القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٨١، قاضيًا بإلغاء القانون ٦٣ لسنة ١٩٨٠ ومقررًا علاوة اجتماعية للعاملين وفقًا للفئات الاجتماعية المعمول بها (أعزب - متزوج - متزوج ويعول أكثر من طفل) ونص القانون على منح علاوة زواج شهرية قدرها جنيهان وعلاوة أخرى قدرها جنيهان عن إعالة كل طفل بحد أقصى أربعة جنيهات شهريًا.

ومنذ ذلك التاريخ (يوليو ١٩٨١) جرى إسقاط تعبير «إعانة غلاء المعيشة» واستبدل به تعبير «العلاوة الاجتماعية»، ولم يكن هذا الاستبدال مجرد تغيير لفظى بقدر ما كان تعبيرًا عن معنى ودلالة سياسية ترمى إلى تبديد أى ربط بين منح زيادة فى الأجور والمرتبات من جهة وبين معدل ارتفاع الأسعار وتكاليف المعيشة، خاصة بعد أن تبنت قوى المعارضة السياسية فى البلاد - خاصة اليسارية - شعار «ربط الأجر بالأسعار» والمطالبة برفع الحد الأدنى للأجور والمرتبات بما يتناسب مع أسعار السلع الأساسية والضرورية لمحدودى الدخل والفئات الوسطى فى المجتمع.

ويبدو أن كثرة التعديلات التى طرأت على قانون العاملين الرئيسى رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و٥٨ لسنة ١٩٧١ قد دفع الحكومة إلى التفكير جديًا فى وضع قانون جديد للعاملين المدنيين بالدولة يلملم شتات هذه التعديلات الجزئية، فصدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ للعاملين بالدولة والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (للعاملين بالقطاع العام (الذى ألغى فيما بعد بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١) اللذين أعادا تنظيم المستويات الوظيفية والدرجات المالية، ووضع جدول جديد للأجور والمرتبات الأساسية والعلاوات الدورية، ورفع فيها بداية مربوط الدرجات المالية كما رفع الحد الأقصى لنهاية مربوط الدرجات المالية، وألغى فيهما المستويات المعمول بها فى القانون السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١، فاختصر الدرجات العادية من تسع درجات إلى ست فقط علاوة على ثلاث درجات للوظائف العليا وهو النظام الذى ما زلنا نعمل به فى قانون الكادر العام للعاملين المدنيين بالدولة حتى اليوم.

جـدول رقـم (١٣٧)

المستويات الوظيفية والدرجات المالية لشاغلى الكادر العام

وفقًا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

| المستوى / الدرجة المالية | الربـــط المالـــى | العــلاوة السنويــة | ملاحظـــــات |
|---|---|---|---|
| أولًا: الوظائــف العليــا | ٢١٠٠ | حسب قرار التعيين | |
| ١- الدرجـــة الممتـازة | ١٥٠٠-٢٠٤٠ | ٧٥ | |
| ٢- العاليـة/وكيـل وزارة | ١٣٢٠-١٩٢٠ | ٧٢ | |

| المستوى / الدرجة المالية | الربــط المالــى | العــلاوة السنويــة | ملاحظـــات |
|---|---|---|---|
| ٣- مديــر عـــام | | | |
| ثانيا: الوظائــف العاديـــة | | | |
| ٤- الأولـــى | ٩٦٠ - ١٦٨٠ | ٤٨ ثم ٦٠ | ابتداء من ٨٧٦ جنيها |
| ٥- الثانيـــة | ٦٦٠ - ١٥٠٠ | ٢٤ ثم ٣٦ | ابتداء من ٤٨٠ جنيها |
| ٦- الثالثـــة | ٣٩٠ - ١٢٠٠ | ٤٨ | ابتداء من ٦٦٠ جنيها |
| ٧- الرابعـــة | ٢٤٠ - ٩٠٠ | ١٨ ثم ٢٤ | ابتداء من ٣٦٠ جنيها |
| ٨- الخامسـة | ٢١٦ - ٧٢٠ | ١٢ ثم ١٨ | ابتداء من ٢٤٠ جنيها |
| ٩- السادسـة | ١٩٢ - ٥٤٠ | ١٢ ثم ١٨ | ابتداء من ٢٤٠ جنيها |

ويبدأ حملة المؤهلات العليا من الدرجة الثالثة بينما يبدأ حملة المؤهلات المتوسطة المكتبية أو الفنية من الدرجة الرابعة أما الحرفيون والعمال السعاة فيتدرجون فى الدرجة الخامسة والسادسة على التوالى.

ومع التغيرات الواسعة التى طرأت على المجتمع المصرى فى أعقاب حرب أكتوبر ١٩٧٣، وانتهاج النظام والحكم سياسة اقتصادية واجتماعية جديدة أطلق عليها «سياسة الانفتاح الاقتصادى» انفلت معدل ارتفاع الأسعار والتضخم عن حدود السيطرة (٢٥٪ فى المتوسط فى السنوات الممتدة من عام ١٩٧٤ حتى ١٩٨٤) فتضررت الفئات محدودة الدخل، وفى مقدمتهم موظفو الدولة والقطاع العام، فتزايدت الحاجة لإجراء تحسينات - حتى لو كانت متواضعة وبطيئة - فى مستويات الأجور والمرتبات، فصدر عام ١٩٨٠ القانون رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٠ وأدخل تعديلات جديدة فى درجات التعيين ثم تلاه القانـون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ الذى وسع من نطاق تعديل الدرجات المالية وربطها المالى حيث نص على:

١- زيادة مرتبات العاملين الموجودين بالخدمة فى الدرجات الدائمة فقط قبل ٣٠/٦/١٩٨١ بواقع ١٠٨ جنيهات سنويًا (أى بمتوسط ٩ جنيهات شهريا).

٢- أما المعينون بعد ذلك التاريخ فقد تقرر زيادة بداية ربط المرتب السنوى لهم بواقع ٦٠ جنيها سنويًا (أى بمتوسط ٥ جنيهات شهريا).

٣- كما نصت المادة الرابعة من القانون على تغيير موعد استحقاق العلاوة الدورية من شهر يناير كل عام إلى الأول من يوليو ويعمل بهذا اعتبارا من أول يوليو عام ١٩٨١.

ولم يمض على هذا القانون سوى عامين إلا وصدر القانون الجديد رقم (٣١) لسنة ١٩٨٣ مانحا زيادة جديدة لبداية مربوط الدرجات المالية وكذا القانون ٣٢ لسنة ١٩٨٣ بزيادة المربوط المالى لوظائف الكادر الخاص أعقبه القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٨٤ الذى قرر بدوره زيادات جديدة فى بداية الربط المالى للدرجات الوظيفية بواقع ٥ جنيهات شهريًا بما فى ذلك شاغلو درجات الربط الثابت (الوظائف العليا).

الملمح الثانى: وجود نظم وظيفية مختلفة

إذا كان من المفهوم، وجود درجة من التراتب الهرمى الوظيفى، يتمثل فى تدرج المستويات الوظيفية والدرجات المالية بين العاملين فى القطاع الحكومى، كما عرضنا فى الصفحات السابقة، فإن النظم الوظيفية الحديثة قد أفرزت نمطًا آخر وصورة أخرى تتجسد فيما يسمى وظائف الكادر العام (General Cadre) ونظام الكادر الخاص (Special Cadre) ويتميز الثانى عن الأول ببعض المزايا المالية أو العينية نظرًا لطبيعة وخصائص العمل فى بعض قطاعات الدولة (السلك الدبلوماسى مثلًا).

وهذا النظام معمول به فى اليابان (104) وفى غيره من الدول المتقدمة فى أوروبا كالسويد وألمانيا وغيرها.

بيد أن الحالة المصرية، قد أضافت على هذا النظام أبعادًا جديدة، جعلته أكثر ميلاً لخلق تناقضات غير موضوعية، وعبر عن طغيان المفهوم الأمنى والعسكرى على آلية الخدمة المدنية. وقبل أن نخوض فى شرح هذه التفاصيل قد يكون من المناسب عرض ملامح هذه النظم الوظيفية المتباينة حيث لدينا ثلاثة نظم هى:

١- نظام الكادر العام (General Cadre) وهؤلاء هم غالبية العاملين المدنيين بالدولة أى أنهم يشكلون فى المتوسط حوالى ٨٥٪ من إجمالى العاملين بالقطاع الحكومى بروافده الأربعة (الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات الخدمية والهيئات الاقتصادية) وينظم شئونهم عمومًا قانون واحد للعاملين بدءًا من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أو ٤٦ لسنة ١٩٦٤ أو ٥٨ لسنة ١٩٧١ حتى ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته. وداخل هذا النطاق انفردت بعض الأجهزة والهيئات والوزارات بلوائح داخلية ونظم متفاوتة للمكافآت والحوافز وغيرها وهو ما سوف نتعرض له بعد قليل وإن كان من الجدير الإشارة إلى أن العاملين بالإدارة المحلية وعددهم يزيد على ٣.٣ مليون مشتغل يعانون من أسوأ الأوضاع المالية وتضاؤل المزايا العينية على الإطلاق.

٢- نظام الكادر الخاص (Special Cadre) وهؤلاء يحكمهم فى كل قطاع قانون خاص بهم ، يقرر لهم مراكزهم القانونية ومستويات الأجور والمزايا المختلفة تمامًا عن العاملين بنظام الكادر العام برغم تماثل تأهيلهم العلمى وطول مدة الخدمة والخبرة ... إلخ ويشكل هؤلاء حوالى ١٣٪ فى

المتوسط من إجمالى العاملين بالقطاع الحكومى ويمثل كادر الشرطة الغالبية الساحقة بينهم (حوالى ٨٠٪ من شاغلى وظائف الكادر الخاص) يليهم كادر التدريس الجامعى ثم كادر الهيئات القضائية والسلكان الدبلوماسى والقنصلى (105).

٣- نظام اللوائح الخاصة (Special Regulatory) ولا يشكل هؤلاء سوى ٢٪ من إجمالى العاملين بالقطاع الحكومى وهم وإن كانوا محكومين بقانون العاملين السارى بنظام الكادر العام (٤٧ لسنة ١٩٧٨ أو ما شابهه) من حيث المرجع الأساسى الذى ينظم شئون الترقى وشغل الوظائف والإجازات وغيرها فإنهم يرجعون فى نظم عملهم وأجورهم ومزاياهم المالية والعينية الأخرى إلى لوائح خاصة وأهم هؤلاء العاملون فى قطاع البترول وقطاع التأمين التجارى.

ولا تتفاوت الأجور والمرتبات والمكافآت وغيرها من صور الاستحقاقات الأجرية بين العاملين فى هذه النظم الثلاثة فحسب، بل إن التباين والاختلاف قائم بصورة ملحوظة داخل كل نظام من هذه النظم بدرجة تفوق التصور كما سوف نعرض بعد قليل.

ويظهر البيان التالى التطور الذى طرأ بين عامى ١٩٦٢/١٩٦٣ و١٩٩٦/١٩٩٧ فى حجم شاغلى وظائف الكادر العام والخاص فى البلاد:

جـدول رقـم (١٣٨)

تطـور أعداد شاغلـى وظائـف الكـادر العـام والخـاص فى مصـر

بيـن الفتـرة ١٩٦٢/١٩٦٣ - ١٩٩٦/١٩٩٧

| الكـــادر | ٦٢/١٩٦٣ | | ٦٥/١٩٦٦ | | ٩٦/١٩٩٧ | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | العــــدد | ٪ | العــــدد | ٪ | العــــدد | ٪ |
| - الكادر العـــام | ٥٠٦٧٨٣ | ٧١.٧٪ | ٧٠٥١٥٧ | ٧٥٪ | ٤٤٣٣١٢٥ | ٨٦.٣٪ |
| - الكادر الخـاص | ٢٠٠٥٢٩ | ٢٨.٢٪ | ٢٢٧٧٤٠ | ٢٥٪ | ٦٥٩٦٣٩ | ١٢.٨٪ |
| - اللوائح الخاصة | غير مبين | - | غير مبين | - | ٤٧٢٨١ | ٠.٩٪ |

| الإجمالـــــى | ٧٠٧٣١٢ | ١٠٠٪ | ٩٣٢٨٩٧ | ١٠٠٪ | ٥١٤٠٠٤٥ | ١٠٠٪ |
|---|---|---|---|---|---|---|

المصدر: حتى عام ١٩٦٥/١٩٦٦ مصدره الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية لترتيب الوظائف، إدارة التسجيل والإحصاء، المجموعة الرابعة من الإحصاء الوظيفى، صادرة عام ١٩٦٧ صـ ١٣ صـ ١٤. أما عام ١٩٩٦/١٩٩٧ فمصدره الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة «دراسة تحليلية للعاملين بالجهاز الإدارى من واقع الحصر الفعلى فى يناير ١٩٩٦» القاهرة، ١٩٩٧ ص ٦٤.

وإذا كانت الغالبية الساحقة من شاغلى وظائف الكادر العام يوجدون فى مديريات الخدمات بالمحافظات (٣.٣ مليون مشتغل حتى اليوم) وغالبيتهم يقعون فى قطاع التدريس (١.٦ مليون موظف ومشتغل) فإن وظائف الكادر الخاص يتوزعون بين الجهاز الإدارى (وغالبيتهم فى كادر الشرطة) وبقية القطاعات على النحو التالى :

جـدول رقـم (١٣٩)

توزيـع وظائـف الكـادر الخـاص بين القطاعـات الرئيسيـة عـام ١٩٩٥/١٩٩٦

| القطـــــاع | العـــــدد | ملاحظـــــات |
|---|---|---|
| - الجهـــاز الإدارى | ٥٨٢٢٨٠ | |
| - الإدارة المحليـــة | ٨٢٩ | (معظمهـم بـوزارة الداخليـة) |
| - الهيئات الخدميـــة | ٦٧٨٨٧ | (معظمهم بالتدريس بالجامعات) |
| - الهيئات الاقتصادية | ٤٧٣ | |
| الإجمالـــــى | ٦٥١٤٦٩ | |

فإذا أوغلنا فى ملامح الصورة التفصيلية لشاغلى وظائف الكادر الخاص، نكتشف غلبة الطابع الأمنى والشرطى على هذا النوع من الوظائف كما يظهرها البيان التالى:

جـدول رقـم (١٤٠)

توزيعات شاغلى وظائف الكادر الخاص حتى عام ١٩٩٥/١٩٩٦

طبقًا للجهة

| النوع | العدد | ٪ |
|---|---|---|
| - كادر الشرطة | ٥٥٩٨٠٤ | ٪٨٥.٩ |
| - كادر التدريس الجامعى | ٧٢١٧٩ | ٪١١.١ |
| - كادر السلك الدبلوماسى القنصلى | ١١٤٦ | ٪٠.٢ |
| - كادر القضاء والعدالة | ١٨٩٣ | ٪٠.٣ |
| - كادر البحوث | ١٢٥٨٥ | ٪١.٩ |
| - كادر الفنانين | ١٤١١ | ٪٠.٢ |
| - كادر السلك التجارى | ٢٨٧ | ٪٠.٠٤ |
| - كادر وظائف عسكرية برئاسة الجمهورية | ٧٣ | ٠٠ |
| - كادر المرشدين | ٩٦ | ٠٠ |
| - كادر الخفراء | ٩٨٠ | ٪٠.٢ |
| - معينون طبقًا لكادر السودان | ٣٩٨ | ٪٠.٠٦ |
| المجموع | ٦٥١٤٦٩ | ٪١٠٠ |

المصدر: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، «دراسة تحليلية لوظائف الكادرات الخاصة بالقطاع الحكومى من واقع موازنة عام ٩٥/١٩٩٦» الإدارة المركزية للمعلومات صادرة فى يوليو ١٩٩٦.

لقد أدت هذه التشوهات الأجرية بين النظم الثلاثة، خاصة بعد تنامى دور المكافآت فى الهياكل الأجرية منذ منتصف عقد الثمانينيات من القرن الماضى، إلى الاندفاع المتزايد من جانب الهيئات

الاقتصادية التى حازت استقلالا ماليًا عن الموازنة العامة للدولة منذ عام ١٩٧٩ إلى استحداث لوائح أجرية ومزايا مختلفة زادت من حالة التشوه الأجرى فى المجتمع بأكثر مما هو عليه قانونيًا. وتفاوتت هذه المزايا فيما بين الهيئات الاقتصادية ذاتها طبقًا لمدى ما تحوزه كل منها من قدرات وموارد مالية (قناة السويس أو البنوك أو غيرها) أو درجة استقلالها كجزر مستقلة عن بقية المجتمع والدولة. كما سوف نرى بعد قليل.

الملمـح الثالـث: دور الأجـور المتغيـرة فى تعظيـم التناقضـات الأجريـة

نصت قوانين العاملين جميعها منذ عام ١٩٥١ وحتى اليوم، على جواز منح السلطة المختصة تعويضات للعاملين عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية.

وقد نصت المادة (٤٦) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه (يستحق شاغلو الوظيفة مقابلاً عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة، وذلك طبقًا للنظام الذى تضعه السلطة المختصة، ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من منافع فى هذه الأحوال) (106)

ويلاحظ المدقق أننا إزاء مفاهيم أو معطيات جديدة هى :

الأول: أن لدينا أنواعا إضافية من الأجور هى المكافآت عن الجهود غير العادية والمكافآت عن عمل إضافى يؤدى فى غير مواعيد العمل الرسمية.

الثانى: أن منح هذه الأنواع الجديدة للأجور سيتم وفقًا لنظام يتم وضعه بمعرفة السلطة المختصة (أى رئيس المصلحة أو الوزير المختص ... إلخ).

وإذا كان مفهوم المكافأة (Allowances) يمثل ركنا أساسيًا من أركان «الإدارة الحديثة» من حيث كونها تطبيقا لمبدأ «الإجادة» أو «الثواب والعقاب» فى العمل الإدارى، وباعتباره وسيلة للتحفيز وخلق بيئة تنافسية - وليس صراعية - وأداة للخلق والإبداع والابتكار، فإن هذا المفهوم النظرى المجرد، والمتحقق فعليًا فى النماذج الإدارية الناجحة فى الدول المتقدمة ودول جنوب شرق آسيا، قد تحول فى الحالة الإدارية المصرية إلى ما يشبه مفهوم «الإعانة الاجتماعية» أو العنصر المكمل للأجر الأساسى الذى تآكل عبر الزمن بفعل التضخم وارتفاع أسعار الضروريات المعيشية، وفقد بالتالى أى مضمون تحفيزى.

فإذا قارنا بين حال بند «المكافآت والرواتب والبدلات» عام ١٩٦٢/١٩٦٣ نجدها أنها لم تكن تتجاوز ما يعادل ٩.٤٪ من إجمالى فاتورة الأجور والمرتبات واستمرت عند هذا المعدل تقريبًا حتى قاربت ١١.٥٪ فى العام المالى ١٩٦٥/١٩٦٦، وإذا بها تقفز عام ١٩٩٦/١٩٩٧ لتتجاوز ٤٣.٤٪ من إجمالى اعتمادات الباب الأول (الأجور والمرتبات) فى القطاع الحكومى كله (دون إدخال الهيئات الاقتصادية).

جـدول رقـم (١٤١) [(107)]

تطـور بنـود المكافـآت والبـدلات فى ميزانيتـى الخدمـات والأعمـال

بالقطـاع الحكومـى خــلال الفتــرة ١٩٦٢/١٩٦٣ - ١٩٦٥/١٩٦٦

«لأقرب مليون جنيه»

| | ٦٢/١٩٦٣ | ٦٣/١٩٦٤ | ٦٤/١٩٦٥ | ٦٥/١٩٦٦ |
|---|---|---|---|---|
| أولاً : موازنة الخدمات<br>١ - المكافآت*<br>٢ - رواتب وبدلات | ٤.٠<br>٩.٩ | ٥.٧<br>١٢.٤ | ٦.٦<br>١٣.٤ | ٨.٧<br>١٢.٢ |
| المجموع (١) | ١٣.٩ | ١٨.١ | ٢٠.٠ | ٢٠.٩ |
| ثانيا : موازنة الأعمال<br>١ - المكافآت<br>٢ - رواتب وبدلات | ٢.٤<br>٢.٤ | ٤.٨<br>٣.٦ | ٦.٦<br>٤.٣ | ٦.٦<br>٥.١ |
| المجموع (٢) | ٤.٨ | ٨.٤ | ١٠.٩ | ١١.٧ |
| الإجمالى | ١٨.٧ | ٢٦.٥ | ٣٠.٩ | ٣٢.٦ |

المصدر: المرجع السابق، صـ ١٩ ، صـ ٢٨.

سنلاحظ أن بند المكافآت والرواتب والبدلات والمزايا النقدية سوف يتزايد نصيبها النسبى من فاتورة الأجور والمرتبات منذ منتصف الثمانينيات حتى تقارب ٢٥٪ إلى ٣٥٪ من إجمالى فاتورة الأجور

والمرتبات بصورة عامة بالجهاز الإدارى والهيئات الخدمية بصفة خاصة. وهو ما سنعود لتناوله بالتفصيل فى موضع لاحق**. (108)

أما توزيعات الباب الأول فى موازنة الخدمات والأعمال خلال نفس الفترة فقد تزايدت من ١٩٩.٦ مليون جنيه عام ١٩٦٢/١٩٦٣ حتى قاربت ٢٨٢.٧ مليون جنيه عام ١٩٦٥/١٩٦٦ كما يظهرها البيان التالى:

جـدول رقـم (١٤٢)

إجمالـى اعتمادات البـاب الأول بميزانيتـى الخدمـات والأعمـال

(الحكومـة) خـلال السنـوات ١٩٦٢/١٩٦٣ - ١٩٦٥/١٩٦٦

«لأقرب ألف جنيه»

| البنـــــد | ٦٢/١٩٦٣ | ٦٣/١٩٦٤ | ٦٤/١٩٦٥ | ٦٥/١٩٦٦ |
|---|---|---|---|---|
| - أجور نقدية | ١٨٥٧١٣ | ٢١٧٨٦٢ | ٢٣٠٩٣٧ | ٢٦٩٩٥٠ |
| - مزايا عينية | ١٨٩٨ | ٢٩١٩ | ٢٩٦٦ | ٣١٥٧ |
| - تأمينات اجتماعية وصحية | ١٢٦٧٦ | ١٥١٣٦ | ١٦٦٤١ | ٢٦٠١٩ |
| - اعتمادات إجمالية | ١٧١١٦ | ٢٢٧٢ | ١٤٥٤١ | ١٦٩٤٠ |
| - تعزيز وظائف | - | ١٣٤٣ | ٦٩٧ | - |
| الإجمالى (١) | ٢١٧٤٠٤ | ٢٣٩٥٣٢ | ٢٦٥٧٨١ | ٣١٦٠٦٥ |
| المستبعد نظير عدم صرفه (٢) | ١٧٨٤٠ | ٢٦٨٠١ | ٣١٧٤٢ | ٣٣٢٠٠ |
| المجموع ١ - ٢ | ١٩٩٥٦٤ | ٢١٢٧٣١ | ٢٣٤٠٣٩ | ٢٨٢٨٦٦ |

المصدر: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية لترتيب الوظائف، إدارة التسجيل والإحصاء المجموعة الرابعة من الإحصاء الوظيفى للسنوات المشار إليها صـ ١.

وبمرور الزمن، واستمرارًا لتشوه المعانى والمفاهيم التى سادت فى البلاد بعد عام ١٩٧٤ تحولت المكافآت فى الإدارة الحكومية المصرية إلى ما يشبه «ثغرة إبليس» بالمعنى الحرفى للكلمة، وأداة لتشوه إدارى ومالى ونفسى هائل. خاصة بعد أن تزايدت مخصصات المكافآت والرواتب والبدلات (بند ٥ وبند ٦) فى الموازنة العامة للدولة لتشكل فى المتوسط ٤٣٪ من إجمالى اعتمادات الباب الأول كما يظهرها البيان التالى:

جـدول رقـم (١٤٣)

الباب الأول (الأجور) على مستوى الموازنات والمجموعات والبنود ختامى

١٩٩٦/١٩٩٧

«بالمليون جنيه»

| الإجمالى | هيئات خدمية | إدارة محلية | جهاز إدارى | البيان |
|---|---|---|---|---|
| ٥٣٥٧.٨ | ٥٧٣.٠ | ٣٥١٩.٧ | ١٢٦٥.٠ | مجموعة (١) أجور نقدية وبدلات |
| ٩٩.٤ | ٥٢.٢ | ١٥.٢ | ٣٢.٠ | بند ١- الوظائف الدائمة |
| ٥٥.٧ | ٠.٢ | ٠.٠٣ | ٥٥.٤ | بند ٢- مكافآت شاملة |
| ١.٤ | ٠.٠٥ | ٠.١ | ١.٣ | بند ٣- تكاليف المعارين |
| ٤٧٣٤.٠ | ١٢١٨.٨ | ١٧٥٦.١ | ١٧٥٩.١ | بند ٤- تكاليف إجازات دراسية ومنح تدريبية |
| ٨٠٠.٨ | ٧٥.٠ | ٢١٣.٣ | ٥١٢.٦ | بند ٥- مكافآت |
| ٢٣٩٥.٥ | ٢٦٦.٧ | ١٦١٨.٣ | ٥١٠.٥ | بند ٦- رواتب وبدلات |
| | | | | بند ٧- مزايا نقدية |

| البيـــــــان | جهـــاز إدارى | إدارة محليـــة | هيئـــات خدميـــة | الإجمالى |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| جملة مجموعة (١) | ٤١٣٥.٩ | ٧١٢٢.٨ | ٢١٨٦.٠ | ١٣٤٤٤.٦ |
| مجموعة (٢) مزايا عينية | | | | |
| بند ١- تكاليف أغذية للعاملين | ١٦٧.٠ | ٢٦.٥ | ١٨.٠ | ٢١١.٥ |
| بند ٢- تكاليف ملابس للعاملين | ٧٣.٦ | ٢.٩ | ٣.٧ | ٨٠.٢ |
| بند ٣- تكاليف العلاج الطبى | ٥٠.٨ | ٠.٠٢ | ٢٥.٢ | ٧٦.١ |
| بند ٤- تكاليف خدمات اجتماعية ورياضية للعاملين | ٣٠.٤ | ٠.٤ | ١.٢ | ٣٢.٠ |
| بند ٥- مزايا عينية أخرى للعاملين | ٩.٩ | ٠.٠٠٤ | ٠.٠٠٢ | ٩.٩ |
| جملة مجموعة (٢) | ٣٣١.٧ | ٢٩.٩ | ٤٨.١ | ٤٠٩.٧ |
| مجموعة (٣) مزايا تأمينية | | | | |
| بند ١- حصة الحكومة فى صناديق التأمين والمعاشات | ٤٦٦.٦ | ١١٦١.١ | ٢٥٧.٨ | ١٨٨٥.٥ |
| بند ٢- حصة الحكومة فى صناديق التأمينات الاجتماعية | ٠.٥ | ٠.١ | ٠.٤ | ١.٠ |
| بند ٣- التأمين ضد المرض | ٤١.٦ | ٦٤.٥ | ١٧.٦ | ١٢٣.٦ |
| بند ٤- إصابات العمل | ٣٠.٠ | ٧١.٥ | ١٧.٠ | ١١٨.٥ |

| البيـــــــان | جهـــاز إدارى | إدارة محليـــة | هيئــــات خدميـــة | الإجمالى |
|---|---|---|---|---|
| جملة المجموعة (٣) | ٥٣٨.٧ | ١٢٩٧.٣ | ٢٩٢.٨ | ٢١٢٨.٨ |
| - صافى اعتمادات إجمالية على مستوى الباب<br>- المنح | ١٧١٤.٠<br>٥٢.٦ | ١٦٩.٢<br>١٤٧.٠ | ١٨٩.١<br>٢٢.٣ | ٢٠٧٢.٣<br>٢٢١.٩ |
| جملة ختامى الباب الأول ١ + ٢ + ٣ | ٦٧٧٢.٩ | ٨٧٦٦.١ | ٢٧٣٨.٣ | ١٨٢٧٧.٣ |
| المستبعد<br>- نظير خدمات أو تشغيل<br>- مقابل تحميله للباب الثالث | -<br>٠.٧ | -<br>- | -<br>٨.٢ | -<br>٨.٩ |
| جملة المستبعد ( ٤ ) | ٠.٧ | - | ٨.٢ | ٨.٩ |
| صافى ختامى الباب الأول | ٦٧٧٢.٣ | ٨٧٦٦.١ | ٢٧٣٠.٠ | ١٨٢٦٨.٤ |
| النصيب النسبى | ٣٧.١٪ | ٤٨.٠٪ | ١٤.٩٪ | ١٠٠٪ |

المصدر: حساب ختامى الموازنة العامة للدولة لعام ١٩٩٦/١٩٩٧، وزارة المالية قطاع الحسابات الختامية، المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٩٩ صـ ٢٥.

وبصرف النظر عن معيار الإجادة والابتكار والعمل الإضافى فى غير أوقات العمل الرسمية أصبحت «المكافأة» عنصرًا مكملا وأساسيًا للمرتبات الأساسية فى أجهزة الدولة المختلفة والتى تقاس وفقا لقوة ونفوذ الوزير أو المسئول (السلطة المختصة) لدى رئاسة الوزراء أو وزارة المالية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

وعبر وضع السلطة المختصة لنظام منح هذه المكافآت انقسم القطاع الحكومى رأسيًا إلى ثلاثة قطاعات أو ثلاثة مستويات بصرف النظر عن مستوى الإجادة والفاعلية الإدارية أو الكفاءة المهنية بينها وهذه المستويات كالتالى:

المستوى الأول: وهو ما بات يطلق عليه فى الوسط الإدارى المصرى «الأجهزة والوزارات الدرجة الأولى أو السوبر» حيث قفز فيها متوسط المكافآت الممنوحة لتعادل من ٣٦ شهرًا فى السنة إلى ٤٨ شهرًا كل سنة (بخلاف ١٢ شهرًا تمثل المرتبات الأساسية) وهذه تمتد من بعض أجهزة القطاع الرئاسى (رئاسة الجمهورية - الجهاز المركزى للمحاسبات، ورئاسة مجلس الوزراء ومجلس الشعب وهيئة الرقابة الإدارية، ووزارة الداخلية وبعض إداراتها دون بعضها الآخر، ووزارة الاقتصاد ووزارة الخارجية إلى بعض الهيئات الخدمية والهيئات الاقتصادية. ويوجد داخل هذا المستوى درجة من التباين والتفاوت فى حجم المكافآت المصروفة سنويًا بل وأحيانًا داخل قطاعات الوزارة الواحدة (مثل قطاع التجارة الخارجية وقطاع التمثيل التجارى فى وزارة الاقتصاد).

المستوى الثانى: وهى ما تسمى «الوزارات والمصالح المتوسطة»، حيث يتراوح فيها متوسط المكافآت والحوافز السنوية ما بين ١٢ شهرا إلى ١٨ شهرا ومنها هيئة الرقابة على الصادرات والواردات، ومصلحة الجمارك، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ووزارة التخطيط .. إلخ.

المستوى الثالث: وهو ما يمكن أن نطلق عليه «أجهزة ومصالح الكفاف» وهم يقعون جميعا فى مديريات الخدمات بالمحافظات (التعليم - الصحة - الشباب - الشئون الاجتماعية .. إلخ) ودواوين عموم المحافظات، ومجالس المراكز والقرى والمدن حيث لا يزيد متوسط المكافآت والحوافز السنوية عن ثلاثة شهور إلى ستة شهور وهؤلاء يشكلون فى المتوسط ٨٣٪ من موظفى القطاع الحكومى فى مصر فى الوقت الراهن (دون الهيئات الاقتصادية) ولا يستند هذا التفاوت الشاسع بين شاغلى الوظائف الحكومية (خاصة شاغلى وظائف الكادر العام) على أساس موضوعى فى قوانين العاملين، بل إنها تتأسس على اللوائح التنفيذية التى تصنعها «السلطة المختصة» والذى يعتمد بدوره على مدى كفاءة ونفوذ رئيس هذه السلطة المختصة (وزير - رئيس مصلحة أو هيئة - إلخ) لدى الجهات المؤثرة فى تعزيز اعتمادات الباب الأول وبنود المكافآت وهى وزارة المالية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة. وأحيانًا ما كان هذا التعزيز يتم عبر صفقات مشروعة (تبادل مصالح بين هذه الجهات) أو غير مشروعة [(109)]** بين هذه الجهات أو بعضها البعض ، أو بين بعض موظفيها وقياداتها المتنفذة.

ويظهر البيان التالى عدد وتوزيعات الدرجات الوظيفية بمديريات الخدمات بالمحافظات المختلفة (الإدارة المحلية) فى عام ٩٦/١٩٩٧.

جـدول رقـم (١٤٤)

توزيع الدرجات على المديريات بالمحليات عام ١٩٩٦/١٩٩٧

| المديريـــــــات | جملـة الدرجـات | ٪ للدرجــات |
|---|---|---|
| - الزراعة والرى | ١٧٤٠٢٩ | ٪٥.٨ |
| - الطب البيطرى | ٣٦٦٨٩ | ٪١.٢ |
| - الطرق والنقل | ٣٤٢٣٤ | ٪١.١ |
| - التموين والتجارة | ٤٩١٨٢ | ٪١.٦ |
| - الضرائب العقارية | ٣٨٨٠٤ | ٪١.٣ |
| - الإسكان والمرافق | ٤٦٢٧٨ | ٪١.٥ |
| - الشئون الصحية | ٤٠٤٦٣١ | ٪١٣.٥ |
| - القوى العاملة | ١٨١١٨ | ٪٠.٦ |
| - التربية والتعليم | ١٦٤١٥٣٧ | ٪٥٤.٦ |
| - الشباب والرياضة | ٦٠٨٥٠ | ٪٢.٠ |
| - التنظيم والإدارة | ٤٦٢٣ | ٪٠.٢ |

| ٪ للدرجــــات | جملـة الدرجـات | المديريـــــــات |
|---|---|---|
| | | |
| ٪٢.٧ | ٨٠٠٣٣ | - الشئون الاجتماعية |
| ٪١٣.٩ | ٤١٨٣٣٧ | - الدواوين العامة والمجالس المحلية |
| ٪١٠٠ | ٣٠٠٧٣٤٥ | الإجمالـــــــى |

المصدر: وزارة التنمية الإدارية « دراسة تحليلية لإجمالى الوظائف الممولة بالقطاع الحكومى عن الحالة فى ١/١٢/١٩٩٧»، مرجع سبق ذكره.

الملمح الرابع: العلاوات الخاصة .. واتساع التفاوت

التطور الأهم فى نظام الأجور والمرتبات جاء عام ١٩٨٧ حينما صدر القانون رقم (١٠١) لسنة ١٩٨٧ الذى قضى بمنح «علاوة خاصة» (special Bonus) للعاملين بالدولة والقطاع العام بدءا من يوليو ١٩٨٧ بنسبة ٢٠٪ من المرتب الأساسى للمشتغل فى إطار محاولة لاستبدال العلاوة النقدية السنوية للعاملين بنظام الإعانات والدعم السلعى الذى يستحوذ فى المتوسط على نحو ٥٪ من الموازنة العامة للدولة سنويا ثم استمر هذا النظام بمنح علاوة خاصة فى بداية كل سنة مالية بنسب تراوحت بين ١٥٪ فى بعض السنوات و١٠٪ فى معظم السنوات، وحتى يوليو ٢٠٠٣ كانت نسبة ما جرت زيادته إلى أجور المشتغلين بالقطاع الحكومى تعادل ٢١٠٪ من المرتب الأساسى السائد فى يوليو ١٩٨٧ بينما تضاعفت مرتبات الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الجمهورية بنسب تراوحت بين ٣٠٠٪ إلى ٤٥٠ ٪ خلال نفس الفترة.

جــدول رقــم (١٤٥)

بيـان بتطـور العـلاوات الخاصـة للمشتغليـن بالقطـاع الحكومـى

خـلال الفتـرة من يوليــو ١٩٨٧ حتــى يوليـو ٢٠٠٣

| نسبـــة العـــلاوة الخاصـــة المقـــررة | التاريــــخ |
| --- | --- |
| ٢٠٪ القانون ١٠١ لسنة ١٩٨٧ | - أول يوليو ١٩٨٧ |
| ١٥٪ القانون ١٤٩ لسنة ١٩٨٨ | - أول يوليو ١٩٨٨ |
| ١٥٪ القانون ١٢٣ لسنة ١٩٨٩ | - يوليو ١٩٨٩ |
| ١٥٪ القانون ١٣ لسنة ١٩٩٠ | - يوليو ١٩٩٠ |
| ١٥٪ القانون ١٣ لسنة ١٩٩١ | - أول يونيو ١٩٩١ |
| ٢٠٪ القانون ٢٩ لسنة ١٩٩٢ | - أول يوليو ١٩٩٢ |
| ١٠٪ القانون ١٧٤ لسنة ١٩٩٣ | يوليو ١٩٩٣ |
| ١٠٪ القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩٤ | يوليو ١٩٩٤ |
| ١٠٪ القانون ٢٣ لسنة ١٩٩٥ | يوليو ١٩٩٥ |
| ١٠٪ القانون ٨٥ لسنة ١٩٩٦ | يوليو ١٩٩٦ |
| ١٠٪ القانون ٨٢ لسنة ١٩٩٧ | يوليو ١٩٩٧ |

| نسبـــة العــلاوة الخاصـــة المقـــررة | التاريـــــخ |
|---|---|
| ١٠٪ القانون ٩٠ لسنة ١٩٩٨ | يوليو ١٩٩٨ |
| ١٠٪ القانون ١٩ لسنة ١٩٩٩ | - يوليو ١٩٩٩ |
| ١٠٪ القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٠ | - يوليو ٢٠٠٠ |
| ١٠٪ القانون ١٨ لسنة ٢٠٠١ | - يوليو ٢٠٠١ |
| ١٠٪ القانون ١٤٩ لسنة ٢٠٠٢ | - يوليو ٢٠٠٢ |
| ١٠٪ القانون ٨٩ لسنة٢٠٠٣ | يوليو ٢٠٠٣ |
| ٢١٠٪ | المجموع حتى تاريخه |

وقد تفتق ذهن خبراء القانون والإدارة فى الأجهزة والوزارات التنفيذية عن نموذج فى التعامل مع الأجور والمرتبات الحكومية بصورة غير معروفة فى العصر الحديث، حيث جرى العمل بما يسمى «الأسلوب الثعبانى» أو «السلم الثعبانى» حيث جرى تجريد المرتب الأساسى وعزله عن بقية الإضافات السنوية بهدف تقليص فاتورة الأجور المدفوعة للعاملين، ثم بدءا من أول يوليو ١٩٩٢ جرى اتباع أسلوب يقضى بضم نسب الزيادة فى العلاوة الخاصة الممنوحة فى يوليو ١٩٨٧ إلى المرتب الأساسى، الذى ستحتسب عليه كافة عناصر الأجور المتغيرة الأخرى (المكافأة - الحوافز - الأجور الإضافية - العلاوة التشجيعية... إلخ) ويعاد تكرار نفس العملية الحسابية المعقدة فى السنة اللاحقة، وهكذا وحتى يوليو ٢٠٠٣ كان قد تـم ضم ما نسبته ١٦٠٪ فقط من إجمالى العلاوات الخاصة التى تقدر بنحو ٢١٠٪ منذ عام ١٩٨٧. وظهرت هكذا، مصطلحات جديدة فى المالية العامة المصرية مثل تعبير «المرتب الأساسى المجرد» و«المرتب الأساسى بعد ضم العلاوات الخاصة».

وبهذا، فإن مكونات الأجور والمرتبات الشهرية التى يحصل عليها الموظف الحكومى تتكون من العناصر التالية.

١ - المرتب الأساسى.

٢ - العلاوات الخاصة.

٣ - العلاوات الاجتماعية.

٤ - العلاوات الاجتماعية الإضافية.

٥ - العلاوات التشجيعية (لبعض العاملين بنسبة ١٠٪ سنويا من إجمالى العاملين بالوحدة الإدارية).

٦ - المكافآت (بنسب تتراوح بين صفر٪ إلى ٣٠٠٪ شهريا).

٧ - الحوافز (بنسب تتراوح بين ٢٥٪ إلى ٢٥٠٪).

٨ - الأجور الإضافية (بنسب تتراوح بين صفر٪ إلى ٣٠٠٪).

٩ - البدلات، سواء بدل انتقال أو بدل مخاطر أو بدل عدوى أو بدل طبيعة عمل.. إلخ.

١٠- المنحة الشهرية (منحة شهر عيد العمال التى جرى تحويلها إلى مبلغ ثابت يضاف للمرتب الشهرى).

هذه هى عناصر الأجر أو المرتب أو الاستحقاقات الشهرية التى يتقاضاها الموظف الحكومى بنسب تتفاوت من عنصر إلى عنصر فى هذه الجهة الحكومية أو تلك.

وبدلا من أن تكون «العلاوات الخاصة» وسيلة من وسائل التخلص من التشوهات الأجرية السائدة فى القطاع الحكومى المصرى، أصبحت أداة لتعزيز هذه التشوهات وتوسيع مساحة التباين والتفاوت فى الأجور والمرتبات نظرا للفروقات الكبيرة بين مكونات القطاع الحكومى (كادر عام - كادر خاص أو غيرها) بالنسبة للمرتبات الأساسية ونسب الحوافز الشهرية والأجور الإضافية والمكافآت.

وهكذا تعرض نظام الأجور والمرتبات الحكومية لتغيرات هيكلية واسعة عن تلك التى وردت فى قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته المتلاحقة سنويا، بحيث أصبح المصطلح القانونى والإدارى الصحيح المستخدم فى التعبير عن الأجور هو «الاستحقاقات الأجرية (Compensation Wage) التى اتسعت لتشمل عشرة عناصر متكاملة كما عرضناه قبل قليل.

الملمح الخامس:

تعاظم حجم الأجور المدرجة فى الباب الثالث والمربوطة على المشروعات الاستثمارية الواردة فى الخطة الاستثمارية السنوية أو الخمسية التى تشرف عليها وتراقب اعتماداتها وزارة التخطيط دون غيرها من الجهات الحكومية، وهذه المخصصات الأجرية لا تدرج فى الباب الأول (أجور

ومرتبات) ومن ثم فإن كثيرا من الباحثين والدارسين لنظام الأجور والمرتبات والمكافآت فى الحكومة المصرية، لا يفطنون إلى حجم هذه المخصصات وبالتالى لا تحظى بالكثير من التحليل والتأمل. ويقدر حجم هذا المكون الأجرى فى خطة الاستثمار الحكومية السنوية الواردة فى الموازنة العامة بحوالى ١٠٪ من إجمالى الاستثمارات الحكومية.

# المبحــث الثالـــث

# الأجــور الاسميـــة والأجــور الحقيقيـــة أو الفعليـــة

ربما نكون قد أطلنا النظر والتأمل فى ملامح تطور المفهوم القانونى للأجر أو ما بات يسمى «الاستحقاقات الأجرية» فى القطاع الحكومى، بهدف تقديم صورة دقيقة حول الصعوبات الكامنة خلف الأرقام والبيانات، ومن أجل تجنب تلك الخفة والبساطة المخلة التى يعالج بها بعض الدارسين هذا الموضوع الحيوى.

ننتقل الآن إلى مظهر آخر من مظاهر التعقيد والتداخل والتشابك فى تناول قضية الأجور والمرتبات ألا وهو ضرورات التمييز بين الأجر أو المرتب الاسمى (Nominal salary) وبين الأجر أو المرتب الحقيقى (Real Wage) أو ما نفضل أن نسميه «الدخل الأجرى المتاح أو الفعلى للموظف أو المشتغل» (Income Available Wage).

فإذا تأملنا هيكل الأجور والمرتبات الواردة فى الموازنة العامة للدولة أو موازنة أية مصلحة أو وحدة إدارية نجدها تتوزع بين ثلاث مجموعات رئيسية هى.

المجموعة الأولى: ما يسمى الأجور النقدية والبدلات (وتتكون من ٧ بنود).

المجموعة الثانية: ويطلق عليها المزايا العينية (وتتكون بدورها من ٥ بنود).

المجموعة الثالثة: وتسمى المزايا التأمينية (وتتكون كذلك من ٤ بنود).

ومن هذه جميعا يتشكل ما يسمى «إجمالى استحقاقات» العامل أو الموظف، والتى ترد فى بيانات الحكومة المصرية باعتبارها تشكل فاتورة وحجم الأجور من إجمالى استخدامات الموازنة العامة للدولة، وهو ما يظهره البيان التالى من واقع بيانات الموازنة العامة خلال السنوات العشر الماضية:

جــدول رقــم (١٤٦)

تطــور مخصصــات واعتمــادات الأجــور والمرتبــات (البــاب الأول)

بالموازنـــة العامـــة للدولـــة والهيئـــات الاقتصاديـــة خـــلال الفتـــرة

١٩٩١/١٩٩٢ ـ ٢٠٠١/٢٠٠٢

«بالمليون جنيه»

| الهيئـــــات الاقتصاديـــة | الموازنـــة العامـــة للدولـــة | | السنـــة الماليـــة |
|---|---|---|---|
| | ٪ من إجمالى الاستخدامات | اعتمـــادات البـاب الأول | |
| ١٦٤٨.٩ | ٪١٥.٥ | ٨٣٨٤.٦ | أولًا: من واقع الحساب الختامى ٩١/١٩٩٢ |
| ١٩٠٤.٤ | ٪١٦.٨ | ١٠٠٠٣.٤ | ٩٢/١٩٩٣ |
| ٢١٩٨.٣ | ٪١٦.٣ | ١١٦٩٦.٧ | ٩٣/١٩٩٤ |
| ٢٧٠٧.٤ | ٪١٩.٣ | ١٣٦١٩.٨ | ٩٤/١٩٩٥ |
| ٣٢٠١.٣ | ٪١٩.٣ | ١٥٧٥٣.٩ | ٩٥/١٩٩٦ |
| ٣٧٩٩.٩ | ٪٢٠.٧ | ١٨٢٦٨.٤ | ٩٦/١٩٩٧ |
| ثانيا: من واقع الموازنة العامة | | | |
| ٤٠٠٥.٨ | ٪٢٤.٥ | ٢٠٤٧٣.٣ | ٩٧/١٩٩٨ |

| الهيئـــــات الاقتصاديـــة | الموازنـــة العامـــة للدولـــة | | السنـــــة الماليـــة |
|---|---|---|---|
| | ٪ من إجمالى الاستخدامات | اعتمـــادات البـاب الأول | |
| | | | |
| ٤١٥٧.٠ | ٪٢٤.٧ | ٢٢٥٩٤.٢ | ٩٨/١٩٩٩ |
| ٤٥٢٨.٦ | ٪٢٥.٤ | ٢٥٤٥٨.٥ | ٩٩/٢٠٠٠ |
| ٤٨٩٧.٣ | ٪٢٥.٦ | ٢٨٨٦٦.٥ | ٢٠٠٠/٢٠٠١ |
| ٥٠٨٢.٣ | ٪٢٥.١ | ٣١٨٦٩.٥ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |

المصدر: الفترة من ١٩٩١/١٩٩٢ حتى ١٩٩٦/١٩٩٧ مصدرها وزارة المالية، قطاع الحسابات الختامية، الحسابات الختامية للسنوات محل الدراسة صفحات ٦، ٨، ٥٩٨، ٦١٠، ٦٤٩، ٦٥٩، ٧٢٨، ٧٦٣ أما بعد ذلك فمصدرها مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات المشار إليها.

يكشف التحليل الدقيق عن جوانب أخرى للصورة،مخالفة ومناقضة لتلك الصورة العامة والزيادة الظاهرية المستمرة، فقد تبين الآتى:-

١- بينما كانت الأجور النقدية تشكل طوال عقد الستينيات ما يعادل ٨٥٪ إلى ٩٣٪ من إجمالى الأجور والمرتبات المدفوعة فى القطاع الحكومى مقابل ١٪ إلى ١.١٪ للمزايا العينية و٦.٤٪ إلى ٩.٢٪ للتأمينات الاجتماعية والصحية وكذا الاعتمادات الإجمالية ما بين ٨.٦٪ إلى ٦٪ من إجمالى الباب الأول (انظر الجدول رقم ١٣٦)، فإن نسبة الأجور النقدية (المجموعة الأولى) قد أخذت فى التقلص تدريجيا بحيث تراوحت فى المتوسط طوال عقد التسعينيات حول ٧٠٪ من إجمالى اعتمادات ومخصصات الباب الأول بالموازنة، بينما ظلت المزايا العينية تدور حول معدل ٣٪ أما المزايا التأمينية فقد تراوحت حول ١٢٪ من إجمالى استخدامات الباب الأول، وظلت الاعتمادات الإجمالية على مستوى الباب تدور حول ١٥٪ إلى ١٦٪ طوال عقد التسعينيات وهكذا فإذا كانت استقطاعات المجموعتين الأولى والثانية طوال عقد الستينيات وحتى منتصف السبعينيات تدور حول

٧٪ إلى ١٠٪ فإن هذه النسبة قد ارتفعت إلى حوالى ١٥٪ إلى ٢٠٪ فى المتوسط، ومن ثم، فإن ما يتحصل عليه الموظفون والمشتغلون فى القطاع الحكومى يعادل ٧٠٪ فقط مما تعرضه البيانات الرسمية والحكومية، وردًا على القائلين بأن هذه المخصصات (سواء كمزايا عينية أو مزايا تأمينية) هى رصيد لصالح العاملين أنفسهم سواء كمعاشات تقاعد أو تأمين صحى أو كمزايا رياضية وملابس وغيرها، بيد أن هذا القول مردود بأن هذه الاعتمادات تتم نقلا من حسابات الحكومة والوحدات الإدارية المختلفة إلى حسابات صناديق التأمين والمعاشات، التى تتولى الحكومة بعد ذلك اقتراضها بأسعار فائدة متدنية (كانت تتراوح بين ٤.٥٪ طوال السبعينيات وحتى منتصف الثمانينيات إلى ٩٪ فى عقد التسعينيات ) مما لا يمنح فرصا حقيقية لإدارة هذا الأموال وفقا لأسعار الفائدة السوقية السائدة فى السوق المصرفية ومن ثم يؤدى بمعاشات التقاعد إلى التضاؤل عاما بعد آخر فى ظل معدلات مرتفعة للأسعار والتضخم فى المجتمع.

أما المزايا العينية وكما سوف نتعرض تفصيلا فى وقت لاحق، فإنها تتوزع بصورة غير عادلة بحيث لا يستفيد بها إلا قطاعات إدارية محدودة ويحرم منها القطاع الأكبر من العاملين فى الإدارة الحكومية (مديريات الخدمات بالمحافظات) ،مما يجعل من الصعب احتسابها كإضافة حقيقية وجادة لأجر العاملين بالقطاع الحكومى ككل.

٢- وإذا أضفنا إلى ذلك استقطاعات الضرائب (كسب العمل) وفقا للقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم (١٨٧) لسنة ١٩٩٣ * (110) والتى تبتلع وحدها حوالى ٥٪ (111) وإذا حسبنا كل الخصومات التى يجرى استقطاعها من العاملين والمشتغلين بالقطاع الحكومى فإن هذه النسبة تتراوح بين ٢٥٪ إلى ٣٠٪ شهريا كما يظهرها البيان التالى:

جـدول رقــم (١٤٧)

كشف مرتبات لأحد العاملين من شاغلى الدرجة الأولى بجهة حكومية

| الاستقطاعــــات | | الاستحقاقــــات | |
|---|---|---|---|
| ٣٩.٢٩ | حصة الموظف فى المعاش ١٠٪ عن الأجر الثابت | ٣٩٢.٨٢ | الراتب الأساسى |
| ١٦.٥٤ | حصة الموظف فى المعاش ١٠٪ | ٦.٠٠ | علاوة اجتماعية |
| ١١.٧٩ | حصة الموظف فى المكافأة | ٤.٠٠ | علاوة إضافية |

| الاستقطاعـــات | | الاستحقاقـــات | |
|---|---|---|---|
| | | ٢٦.٥٠ | علاوة اجتماعية ١٠٪ (٧) |
| | | ٢٨.٥١ | علاوة اجتماعية ١٠٪ (٨) |
| | | ٣٠.٧٧ | علاوة اجتماعية ١٠٪ (٩) |
| | | ٣٣.٢١ | علاوة اجتماعية ١٠٪ (١٠) |
| | | ٣٦.٣٦ | علاوة اجتماعية ١٠٪ (١١) |
| | | ١٠.٠٠ | المنحة الشهرية |
| ٥٨.٩٣ | حصة الحكومة فى المعاش ١٥٪ عن الأجر الثابت | ٥٨.٩٣ | حصة الحكومة فى المعاش ١٥٪ عن الأجر الثابت |
| ٢٤.٨١ | حصة الحكومة فى المعاش ١٥٪عن الأجر المتغير | ٢٤.٨١ | حصة الحكومة فى المعاش ١٥٪عند الأجر المتغير |
| ٧.٨٦ | حصة الحكومة فى المكافأة ٢٪ | ٧.٨٦ | حصة الحكومة فى المكافأة ٢٪ |
| ٣.٩٣ | إصابة عمل ١٪ عن الأجر الثابت | ٣.٩٣ | إصابة عمل١٪ عند الأجر الثابت |
| ١.٦٦ | إصابة عمل ١٪ عن الأجر المتغير | ١.٦٦ | إصابة عمل ١٪ عن الأجر المتغير |

| الاستقطاعـــات | | الاستحقاقـــات | |
|---|---|---|---|
| | | ٢٤.٠٠ | بدل انتقال |
| ٣١.٤٣ | صندوق التكافل (نظام تكميلى) | | |
| ٧.٨٦ | صندوق الخدمات الطبية | | |
| ١.٠٠ | النقابة العامة للخدمات | | |
| ٢٠.٠٠ | كسب العمل المستحق (مصلحة الضرائب) | | |
| ٠.٤٠ | تمغة عادية | | |
| ٠.١٠ | تمغة تنمية الموارد | | |
| ٠.٣٠ | تمغة توقيع | | |
| صافـــى المرتب: ٤٦٣.٤٦ | إجمالـــــى الاستقطاعـــــات ٢٢٥.٩٠ | ٦٨٩.٣ ٦ | إجمالى الاستحقاقـــات |

المصدر: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة كشف مرتبات أحد الموظفين من شاغلى وظائف الدرجة الأولى فى شهر نوفمبر عام ٢٠٠٣

٣- ومن جهة أخرى، فإن إجمالى اعتمادات الباب الأول (الأجور والمرتبات) الواردة فى الموازنة لا يعكس ولا يعبر بدقة عن طبيعة التباينات والاختلافات الشاسعة بين قطاعات الموازنة سواء

الرأسية (جهاز إدارى أو إدارة محلية أو هيئات خدمية)، أو على المستوى الأفقي (قطاع الزراعة - الصناعة - الدفاع - التعليم - الصحة ... إلخ) بما يجعل أية دراسة فى هذا المجال تقف على عتبات الأرقام الإجمالية دون الغوص فى التفاصيل غير الدقيقة فى نتائجها النهائية ودلالاتها السياسية أو الاجتماعية أو حتى دلالتها الإدارية والاقتصادية. وينبغى فى هذا الصدد أن ينتقل تحليلنا من إجماليات القطاع إلى تفاصيله ومقارنته بحجم العمالة فى هذه الوزارة أو تلك أو هذه الهيئة أو تلك، وبعدها يجب الانتقال إلى مقارنة الأنصبة النسبية لكل مجموعة وظيفية أو درجات مالية (ممتازة، عالية، مدير عام، أولى، ثانية حتى الدرجة السادسة) أو تنميطها حسب المجموعات الوظيفية (عليا - تخصصية - مكتبية - حرفية - فنية - خدمات معاونة) للتعرف أيضا على التوزيع النسبى للأجور والمزايا العينية والبدلات وغيرها لكل مجموعة من هذه المجموعات الوظيفية.

وبرغم صعوبة هذه المرحلة الأخيرة من التحليل لغياب قاعدة إحصائية ومعلوماتية تفصيلية فى هذا المجال، إلا أن معرفة حدود القصور والعجز أفضل كثيرًا من الحبس فى قفص الإجماليات والمتوسطات غير الدقيقة مطلقا.

٤- كما تخفى البيانات الإجمالية حجم التباين الواسع بين مخصصات الأجور والمرتبات والمكافآت والبدلات وغيرها، التى يتحصل عليها المشتغلون بنظام الكادر الخاص (special cadre) والذين يشكلون ١٣٪ من إجمالى الوظائف الحكومية تقريبا ( ٨٥٪ منهم فى كادر الشرطة) وبين زملائهم الذين يعملون بنظام الكادر العام (General cadre) ويشكلون حوالى ٨٦٪ من إجمالى الوظائف الحكومية (معظمهم يوجدون فى مديريات الخدمات بالمحافظات ويشكلون حوالى ٧٠٪ من إجمالى شاغلى وظائف الكادر العام). بحيث يمكن القول: «إن نصيب شاغلى وظائف الكادر الخاص تكاد تعادل ٣٠٪ إلى ٣٥٪ فى المتوسط من مخصصات الأجور والمرتبات الوارد فى الموازنة العامة فى كل سنوات الدراسة أى منذ عام ١٩٩١/١٩٩٢ وحتى يومنا».

٥- برز خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة متغيرات جديدة، أعادت تركيب مكونات وهيكل « الأجر الرسمى» بالقطاع الحكومى أهمها تعاظم دور وحجم ونصيب «الأجور المتغيرة» (variable Wage) وأبرزها المكافآت (بند ٥) والبدلات (بند ٦) وتجاوزها فى أحيان كثيرة لدى جهات إدارية عديدة قيمة المرتبات الأساسية (بند ١) وإذا أضفنا إلى بند ٥ وبند ٦، عنصر العلاوات الخاصة التى بدأ فى تطبيقها منذ أول يوليو ١٩٨٧ وأصبحت تشكل حتى يوليو ٢٠٠٣ حوالى ٢١٠٪ من مرتبات ٣٠ يونيو ١٩٨٧؛ فإن ذلك من شأنه أن يجعل من الصعب - إن لم يكن من المستحيل - الاعتماد على متوسطات بداية ونهاية متوسط الدرجات المالية للتعرف على الأنصبة النسبية لكل مجموعة وظيفية أو شاغلى درجة مالية معينة. وكل ما تقدمه المتوسطات بكل عيوبها المشار إليها - هو المؤشرات العامة فحسب دون أن تكون صادقة فى التعبير عن التفاوتات الأجرية بين مختلف المجموعات الوظيفية سواء داخل الوحدة الإدارية ذاتها أو بين الوحدات الإدارية المختلفة على مستوى الدولة ونظامها الإدارى ككل (وهو ما سنعالجه فى الجزء الثالث من هذه الدراسة).

٦- وأخيرا فإن الأجور المدفوعة فى الهيئات الاقتصادية وإن كانت لا تدرج فى اعتمادات الباب الأول بالموازنة العامة للدولة منذ عام ١٩٨٠/١٩٨١ - حينما صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩

الذى قضى بفصل موازنات الهيئات الاقتصادية عن بقية الموازنة العامة للدولة - بزعم منح هذه الهيئات البالغ عددها حاليا حوالى ٧٠ هيئة مرونة أكبر فى قراراتها ونشاطها إعمالا لمفهوم (التكلفة والعائد) وإدارة نشاطها بمفهوم الربح وتخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة، وأن تقتصر علاقاتها بالموازنة العامة على فائض أعمالها الذى يؤول إلى الموازنة العامة أو ما تحصل عليه من إعانات ودعم لتغطية بعض خسائرها (مثل اتحاد الإذاعة والتليفزيون وهيئة السكك الحديدية وهيئة التعمير والتنمية الزراعية - ... إلخ). وبمرور السنين تحول الأصل - تحقيق فائض يؤول إلى الموازنة العامة - إلى استثناء بحيث أصبحت معظم هذه الهيئات بمثابة عبء مالى ضخم على الموازنة العامة للدولة بسبب سوء إدارة مواردها الاقتصادية ولم يبق من هيئات اقتصادية تحقق فائضا يعتد به سوى ثلاث هى قناة السويس، وهيئة البترول والبنك المركزى . علاوة على أن ذلك يناقض الأسس العلمية الحديثة فى إعداد الموازنة العامة للدولة من حيث شمول الموازنة لكافة الأنشطة المالية للحكومة وأجهزتها وكذا وحدة الموازنة فإن هذا الخرق المبدئى قد حرم الدولة وموازنتها من ضبط حركة الكميات المالية فى المجتمع حيث تحولت كثير من هذه الهيئات الاقتصادية إلى ما يشبه الجمهوريات المستقلة والجزر المعزولة سواء من حيث الحصول على مواردها - بما فى ذلك عقد اتفاقيات قروض خارجية بضمانة الحكومة المصرية - مما أوقع البلاد فى مأزق سياسى واقتصادى هائل فى منتصف الثمانينيات، ووصل الأمر إلى حد أن مسئول أكبر جهاز إحصائى ومعلوماتى قد أعلن فى ندوة مغلقة بأنه حتى عام ١٩٨٦ لم يكن أحد من المسئولين والقادة فى مصر يعلم على وجه الدقة حجم الديون الخارجية لمصر وهيئاتها وأين أنفقت، وحتى ذلك العام كان قد تم حصــر حــوالى ٦٢٥٣ قرضا فى إطار ما كان يسمى «برنامج إدارة المديونية» (112).

على أية حال .. لقد انتهى الأمر فى التطبيق العملى للمادة (١٢) من قانون الموازنة المعدل (١١ لسنة ١٩٧٩) إلى تحول الهيئات الاقتصادية إلى جزر معزولة عن بقية النشاط المالى للدولة ونظم الأجور والمرتبات بها، وزاد الأمر سوءًا أن كثيرا من الوحدات الإدارية تحت مظلة هذا القانون واللائحة التنفيذية لقــانون المحاسبة الحكومية وتهربا من القيود الصارمة لقانون الموازنة الأساسى (٥٣ لسنة ١٩٧٣) قد لجأت إلى إنشاء صناديق خاصة تحظى بنظم مختلفة تمامًا سواء فى مصادر مواردها أو فى نظم صرف المكافآت والمرتبات حتى بلغ عدد هذه الصناديق الخاصة المعروفة حوالى ٦٠٠ صندوق فى المحافظات والهيئات العامة وغيرها زاد الفائض المالى بها عن ٥٠٠ مليون جنيه فى العام ٢٠٠١/٢٠٠٢ (113). والمدهش فى الأمر أنه حينما بدأت وزارة المالية بالتعاون مع الأجهزة الرقابية حصر هذه الصناديق عام ٢٠٠٣ تبين أن عددها يزيد على ١٠٤٥ صندوقا خارج نظم الرقابة المالية المعمول بها لدى وزارة المالية (114).

كما لجأت بعض الهيئات الاقتصادية، مثل اتحاد الإذاعة والتليفزيون أو هيئة السكك الحديدية، اللتين تحققان خسائر هائلة سنويا، إلى طرق مختلفة لصرف المكافآت والبدلات والمزايا الأجرية لكبار القيادات فيها مثل نظام الإشراف على البرامج أو الإشراف على الإنتاج برغم أنهما جزء من صميم واختصاصات وظائفهم كما ظهرت فى قضيتى (ممدوح الليثى ومحمد الوكيل وغيرها) (115).

٧- يبقى أن نشير فى معرض شرح المشكلات المنهجية التى تواجه الدارس والباحث فى حقل المالية العامة عموما، ومسألة الأجور والمرتبات خصوصا، طبيعة الفارق النسبى الملحوظ بين الاعتمادات المدرجة فى قانون ربط الموازنة العامة للدولة من جانب المجلس التشريعى (مجلس الشعب)، وهى اعتمادات تقديرية فى حقيقتها من ناحية وبين الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، والذى قد يختلف فى كثير من السنوات عن الاعتمادات التقديرية المدرجة فى قانون (الربط) بالزيادة أو النقصان فى حدود تتراوح بين ١٠٪ إلى ٢٠٪ من بعض أبوابها أو بنودها التفصيلية، ويرجع ذلك لعدة أسباب ليس من ضمنها التغيرات أو الظروف الطارئة التى تطرأ على الموقف الاقتصادى أو الاجتماعى أو حتى البيئى (زلزال أو نوازل وكوارث طبيعية أو غيرها) فحسب بل إن أساس هذا الاختلاف هو التلاعب «القانونى» الذى تمارسه الحكومات المصرية المختلفة منذ منتصف السبعينيات وازداد أثره منذ مطلع الثمانينيات، والذى يتمثل فى إدراج نصوص فيما يسمى «التأشيرات» المصاحبة للموازنة والتى يوافق عليها المجلس التشريعى، وتسمح هذه النصوص لرئيس الوزراء أو وزير المالية بالتصرف فى الموازنة العامة أو بعض أبوابها بالزيادة أو التخفيض أو النقل بين أبوابها أو بنودها وفقا للظروف أو المستجدات دون الرجوع إلى المجلس التشريعى (مجلس الشعب)، بما يؤدى فعليًا إلى تغيير ملامح الموازنة العامة للدولة التى سبق وحازت موافقة المجلس التشريعى فإذا بنا نكاد نكون أمام موازنة جديدة فى الكثير من جوانبها وهو ما يمثل مخالفة دستورية واضحة.

المهم أن هذا السلوك الحكومى، الذى يتم بالموافقة الضمنية والصمت من جانب المجلس التشريعى وأغلبيته الحكومية الكاسحة - يؤدى فى المحصلة النهائية إلى تغيير معالم الاعتمادات الأصلية للموازنة بما يجعل من الضروري أمام الدارس المتعمق عدم الاعتماد تمامًا على قانون ربط الموازنة العامة ويضفى أهمية خاصة على مراجعة الحساب الختامى للموازنة العامة وفروعها المختلفة، وهو ما يتأخر كثيرا بسبب تأخر تقديم الحكومة (وزارة المالية) والأجهزة الرقابية (الجهاز المركزى للمحاسبات) لهذا الحساب الختامى لأكثر من ثلاث سنوات من تاريخ انتهاء السنة المالية، وتقفيل حساباتها، بينما ينص قانون الموازنة العامة (رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديله بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٩) على ألاَّ تتجاوز هذه المدة ثمانية أشهر على أقصى تقدير. ! وقد عرضنا مناط المخالفات الدستورية فى عملية إعداد وإصدار قانون الموازنة الحكومية فى مصر منذ عام ١٩٧٩ فى موضع سابق من هذا الكتاب.

---

[(89)](١) سوف نستخدم فى هذه الدراسة تعبير المشتغلين بالقطاع الحكومى بديلاً عن تعبير العاملين أو الموظفين؛ لأنه - وعلى ما نرى - هو الأكثر دقة وتعبيرا عن الوصف الاجتماعى والقانونى للموظف الحكومى، فهو يختلف عن تعبير عاملين من حيث إن معنى العامل يرمى مباشرة فى العلم الاجتماعى إلى العمال بالمصانع والعاملين بأيديهم، وهو يختلف عن تعبير موظفين؛ لأن القطاع الحكومى يشتمل على عمالة شبه عاملة مثل الحرفيين والفنيين والسعاة، وهؤلاء فئة وسط بين العمال والموظفين مهنيًا وقانونيًا.

(90)(١) أحمد السيد النجار (محرر) «الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية ٢٠٠٢» مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، يناير ٢٠٠٣، ص ٢١٩ : ص ٢٣١.

(91)(١) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى مؤلفنا :

عبد الخالق فاروق «اقتصاديات الوقت الضائع .. وأزمة الإدارة الحكومية فى مصر» مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة ٢٠٠٢ .

(92) «وزارة التنمية الإدارية» دراسة تحليلية لإجمالى الوظائف الممولة بالقطاع الحكومى عن الحالة فى ١/١٢/١٩٩٧ بالقاهرة، نوفمبر ١٩٩٨، دراسة غير منشورة .

(93) د. محمد زكى أبو عامر - وزير الدولة للتنمية الإدارية - حوار على حلقتين بمجلة الأهرام الاقتصادى، العدد (١٥٦١) بتاريخ ٧/١٢/١٩٩٩ والعدد (١٥٦٢) بتاريخ ١٤/١٢/١٩٩٩ . وانظر فى ذلك أيضًا.

- عبد الخالق فاروق «الموازنة العامة للدولة .. وحقوق الإنسان» جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠٠٢ .

(94) لمزيد من التفاصيل حول هذا يمكن الرجوع إلى :-

«موسوعة قوانين العاملين بالدولة» الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، الإدارة المركزية للخدمة المدنية، موسوعة القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨، القاهرة، ١٩٨٤.

(95) أحمد السيد النجار، تقرير اتجاهات اقتصادية إستراتيجية ٢٠٠٢، مرجع سابق ص ٢٢٠

(96) عن نظم ترتيب أو وصف الوظائف يمكن الرجوع إلى:

- مجدى عزيز جرس «نظام ترتيب الوظائف .. تقييمه وتطويره» مجلة «الإدارة»، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، القاهرة، عدد اكتوبر ١٩٨٩ ص ٨٤ وما بعدها .

- د. عبد الكريم محمد هاشم «ترتيب الوظائف لترشيد استخدام القوى العاملة فى الجهاز الحكومى» مجلة «الإدارة»، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، القاهرة، المجلد (١٧) العدد الثانى، أكتوبر ١٩٨٤.

- د. أحمد بن حماد الحمود «تقييم الأداء الوظيفى .. الطرق .. المعوقات والبدائل» مجلة «الإدارة العامة» الرياض، السعودية، المجلد (٣٤) العدد الثانى ، سبتمبر ١٩٩٤ ص ٣١٠ وما بعدها .

- د. فرهارد محمد على، مصطفى كمال خميس «طرق تقدير معدلات الأداء العمل»، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للبحوث، سلسلة الدراسات الإدارية، رقم (٣٨) مارس

١٩٨٤

(97) عن حالة اليابان مثلا انظر:

Scope types of National public Employee as of July 1, 1987

ولمزيد من التفاصيل حول ذلك يمكن الرجوع إلى:

- عبد الخالق فاروق، «اقتصاديات الإدارة الحكومية .. دراسات فى الإدارة والاقتصاد» مكتبة دار الكلمة، القاهرة، ٢٠٠٣.

(98) القانون رقم ١٣٧ سنة ١٩٨١، الجريدة الرسمية، العدد (٣٣ تابع) بتاريخ ٢٣/٨/١٩٨١

(99) موسوعة قوانين العاملين بالدولة، موسوعة القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للخدمة المدنية، القاهرة، ١٩٨٤.

(100) لمزيد من التفاصيل حول نظم ترتيب الوظائف يمكن الرجوع إلى:

- مجدى عزيز جرس، مرجع سابق.

(101) القرار الجمهورى بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤، الجريدة الرسمية العدد (٣٩) بتاريخ ١٨/٢/١٩٦٤.

(102) «الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، موسوعة تصحيح أوضاع العاملين بالدولة وللقطاع العام» المطبعة الأميرية، القاهرة، ١٩٧٩.

(103) القرار الجمهورى رقم (٣٩٠) لعام ١٩٧٥ والمعمول به بدءا من أول مايو ١٩٧٥

(104) انظر قانون العاملين المدنيين فى اليابان

. National public Law , National personnel Authorty, 1989

(105) الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة "دراسة تحليلية كوظائف الكادرات الخاصة بالقطاع الحكومى من واقع موازنة عام ٩٥/١٩٩٦ مركز المعلومات، القاهرة، دراسة غير منشورة يوليو ١٩٩٦.

(106) الجريدة الرسمية العدد (٢٩) تابع، بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٧٨.

(107)* تشتمل على: المكافآت عن أعمال إضافية وتشجيعية وتدريس وإشراف امتحانات وحضور جلسات ولجان وطوارئ للعسكريين وكذا مكافآت إضافية نظير العمل أيام الجُمع التى ظهرت فى موازنة ١٩٦٥/١٩٦٦.

(108)** لا يعنى ذلك أننا لا نطالب بزيادة المرتبات الأساسية للمشتغلين فى القطاعين الحكومى والخاص بما يتناسب مع زيادة تكاليف المعيشة، بل إن الصحيح الفصل بين المعنيين.

(109)** فى حالات غير قليلة كان يتم ذلك إما لحساب رئيس أو المسئول الأعلى فى بعض هذه الجهات الثلاث من تبادل للمزايا والمنافع الشخصية مقابل إتمام عمليات الموافقة على تعزيز هذه البنود سواء فى صورة شقق لأبناء هذا المسئول (شقق من وزارة الأوقاف أو تليفونات فورية من هيئة الاتصالات السلكية واللاسلكية، أو منح أراضى استصلاح بأسعار رمزية وفى مواقع متميزة «الصالحية - سيدى كرير .. إلخ») لهذا المسئول أو ذاك .وأحيانا تنزل مستوى المنافع إلى ما دون رئيس المصلحة إلى الموظف أو المدير المسئول عن اعتماد خطة التعزيز أو مشروع الموازنة ... إلخ .

(110)* رفع القانون الجديد رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ حد الإعفاء الضريبي لمرتبات الموظفين من ألف جنيه سنويا (أى بواقع ٨٣.٣ جنيه شهريا) إلى ألفى جنيه سنويا (بواقع ١٦٦.٧ جنيه شهريا) مع إعفاء العلاوات الخاصة من الضرائب، وأصبح حد الإعفاء لبدل التمثيل ٢٥٠٠ جنيه سنويا بعد أن كان ثلاثة آلاف جنيه فى القانون السابق، أما الحوافز فإنها معفاة فى حدود ١٠٠ ٪ من المرتب الأساسى بحد أقصى ثلاثة آلاف جنيه سنويا وهو نفس الحكم الموجود فى القانون السابق، كما أعفى القانون الجديد عمال اليومية من دفع الضريبة بينما كان القانون السابق يفرض ضريبة على عمال اليومية لما زاد على ٤ جنيهات يوميًا وأعفى القانون اشتراكات العاملين فى صناديق التأمين الخاصة وأقساط التأمين على الحياة والتأمين الصحى على الممول لمصلحة زوجته وأولاده. ثم جاء القانون الجديد لضرائب الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ ليزيد العبء الضريبى على الموظفين ذوى شرائح الدخل المتوسطة (ألف جنيه شهريًا).

(111) لمزيد من التفاصيل حول هذا القانون يمكن الرجوع إلى مجلة الإدارة، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، العدد الرابع، المجلد (٢٦) أبريل ١٩٩٤، ص ٩٦ وما بعدها.

(112) المهندس رأفت رضوان، مدير مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم اتخاذ القرار، ندوة مغلقة مع أعضاء «المرصد الاجتماعى» فى إطار المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية بتاريخ ١٤/٤/٢٠٠٣

(113) آمال علام ،وسيد على «لغز الصناديق الخاصة» جريدة الأهرام بتاريخ ١٦/١١/٢٠٠٣

(114) عبد الفتاح الجبالى - مستشار وزير المالية - ندوة بمركز سيداج بتاريخ الأحد ١٨/١/٢٠٠٣

(115) عن مخصصات اتحاد الإذاعة والتليفزيون الهائلة يمكن الرجوع إلى مؤلفنا:

- عبد الخالق فاروق «الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان» جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠٠٣ وكذلك:

- عبد الخالـق فاروق «انتهاك الحقوق الثقافية فى مصر»، القاهرة، مركز يافا للدراسات والنشر ٢٠٠٦.

# الفصـــل الثامـــن

# التحليـــل القطاعـــى لمخصصـــات الأجـــور والمرتبـــات

تنتظم الموازنة العامة للدولة - كما سبق وأشرنا - فى تقسيمين أساسيين وبعدها تتوزع فى تفاصيل متدرجة فى كل قطاع أو تقسيم من هذه التقسيمات الكبرى وهذان التقسيمان هما(*): (116)

الأول: ما نسميه التقسيم الأفقى، حيث تنتظم الموازنة العامة على ستة عشر قطاعا نوعيا من حيث النشاط الاقتصادي، تبدأ عادة من قطاع الزراعة والرى يليه قطاع الصناعة والبترول ثم الكهرباء والطاقة... إلخ وينتهى عند ما يسمى قطاع الدواوين العامة والمجالس المحلية.

وداخل هذا التقسيم ذاته نجد أن كل قطاع من هذه القطاعات الاقتصادية يتوزع بين وحدات تابعة للجهاز الإدارى وأخرى تابعة للإدارة المحلية ( بالمحافظات) وثالثة تابعة للهيئات الخدمية.

الثانى: ما نفضل أن نسميه التقسيم الرأسى، حيث تنتظم الموازنة العامة وبياناتها على ثلاثة قطاعات كبرى هى:

- الجهاز الإدارى للدولة (الوزارات والأجهزة ذات الموازنات المستقلة وعددها ١٠٦ وحدات كبرى).

- الإدارة المحلية (دواوين المحافظات ومديريات الخدمات بها والمجالس المحلية وعددها ٣٤٣ وحدة كبرى)

- الهيئات الخدمية (وهى هيئات غير هادفة للربح وعددها ٨٠ هيئة)

وقد استبعدت من هذا التقسيم - كما سبق وأشرنا- الهيئات الاقتصادية منذ عام ١٩٧٩ وانفصلت بموازنات مستقلة وإن كنا هنا سنعرضها من باب عرض النشاط المالى والاقتصادى للدولة المصرية وأجهزتها ككل - دون شركات قطاع الأعمال العام - وإن كنا سنركز على مخصصات الأجور والمرتبات بينها جميعا من باب إجراء المقارنة العلمية والتطورات التى شهدتها الدولة خلال السنوات العشر الماضية.

وسواء اتبعنا هذا التقسيم أو ذاك فإن النتيجة ستكون واحدة، وبرغم ما يصاحب كل تقسيم عادة من عيوب إلا أننا نفضل اتباع التقسيم الأول، من زاوية سهولة إجراء المقارنة بين مخصصات ونصيب

المشتغلين فى كل قطاع من هذه القطاعات من النشاط الاقتصادى من ناحية والمقارنة داخل كل نشاط اقتصادى (زراعة ورى مثلا) بين المشتغلين فى الجهاز الإدارى منهم أو المشتغلين بالمحافظات أو الهيئات الخدمية داخل نفس القطاع.

ولكن دعونا قبل أن نغوص فى الصورة التفصيلية للقطاعات المختلفة أن نبدأ بعرض الملامح الكلية للكميات المالية للموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية خلال الأحد عشر عامًا الماضية، حتى تتبين لنا الأهمية البالغة للإنفاق الحكومى - دون شركات قطاع الأعمال العام التى تجرى تصفيتها - فى الاقتصاد المصرى ككل.

# المبحـــث الأول

# تطـور الأجـور والمرتبـــات
# ١٩٩١/١٩٩٢-٢٠٠١/٢٠٠٢.. نظـــرة عامـــة

تطورت مخصصات واعتمادات الباب الأول (الأجور والمرتبات) بالقطاع الحكومى خلال هذه الفترة تطورا كميًا ملحوظًا، ويرجع السبب إلى عاملين جديدين طرآ على السياسات الحكومية فى مجال الأجور والمرتبات هما:

الأول: سياسة التعويض النقدى الذى بدأ فى اتباعها منذ أول يوليو عام ١٩٨٧ والتى تمثلت فى منح «علاوة خاصة» للعاملين سنويًا بنسب تراوحت بين ٢٠٪ إلى ١٠٪ من المرتبات الأساسية، والتى بلغت بحلول يوليو ٢٠٠٣ حوالى ٢١٠٪ من قيمة المرتبات السائدة فى يونيو ١٩٨٧. وذلك بهدف إحلال هذه العلاوة محل سياسات الدعم والإعانات السعرية للسلع والخدمات وبهدف تقليص الاعتمادات المخصصة للدعم فى الموازنة العامة للدولة.

الثانى: سياسة «المكافآت التى شكلت زيادة غير معلنة للأجور والمرتبات للعاملين بالقطاع الحكومى، حيث أصبح بند (٥) أى المكافآت جزءًا أساسيًا من فاتورة الأجور والمرتبات فى كل الأجهزة والمصالح الحكومية بصورة شهرية أو دورية (كل شهرين أو ثلاثة شهور حسب النظام المتبع فى الوحدة الإدارية) وغدت حاليا تزيد فى أحيان كثيرة على قيمة المرتب الأساسى للموظف حيث تتراوح بين ٥٠٪ إلى ٢٥٠٪ شهريا) بيد أن هذه السياسة كان لها آثار سلبية عديدة سوف نتعرض لها بعد قليل ومن الجدير هنا، أن البيانات التى نعرض لها فى طول هذه الدراسة تمزج بين بيانات الحساب الختامى (١٩٩١/١٩٩٢-١٩٩٦/١٩٩٧) وبين بيانات الموازنة العامة (١٩٩٧/١٩٩٨-٢٠٠١/٢٠٠٢) لأسباب تتعلق بغياب الشفافية وحرص الحكومة المصرية على

عدم إتاحة مجلدات الحساب الختامى للباحثين والدارسين منذ ذلك التاريخ وحتى يومنا وتجنب توزيعه حتى على المكتبات الرئيسية بالأجهزة الحكومية (كوزارة التخطيط).

جـدول رقـم (١٤٨)

تطـور المخصصات والاعتمادات للموازنـة العامـة للدولـة والهيئـات الاقتصاديـة

خـلال السنـوات ١٩٩١/١٩٩٢ ـ ٢٠٠١/ ٢٠٠٢[117]

«بالمليـون جنيـه»

| إجمالى استخدامات الهيئـات الاقتصاديـة | الموازنـــة العامـــة للدولـــة | | | | | السنـــوات |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | إجمالى استخدامات الموازنـــة العامـــة | البـــاب الرابـــع التحويـلات الرأسماليـة | البـــاب الثالـــث استخدامات استثماريـة | الباب الثانى نفقات جارية وتحويـلات جاريـــة | البـــاب الأول (الأجـــور والمرتبات) | |
| ٩٣٤٠٠.٥ | ٥٥٨٥٩.٢ | ١٦٨٤١.٠ | ٦٠٢٨.٤ | ٢٤٦٠٥.٢ | ٨٣٨٤.٦ | ٩١/١٩٩٢ |
| ٩٢٥٧١.١ | ٥٩٤٢١.٦ | ١٠٤٨٦.٨ | ٧٢٥٢.٠ | ٣١٦٧٩.٤٢ * | ١٠٠٠٣.٤ | ٩٢/١٩٩٣ |
| ١٠٠٤٠١.٣ | ٧١٧٩٠.٤ | ١٣٩٣٠.٦ | ١١١١٨.٩ | ٣٥٠٤٤.٢ | ١١٦٩٦.٧ | ٩٣/١٩٩٤ |
| ١١٣٩٠٧.٥ | ٧٠٤٤٧.٦ | ٧١٦٥.٦ | ١٣١٣٥.٤ | ٣٦٥٢٦.٨ | ١٣٦١٩.٨ | ٩٤/١٩٩٥ |
| ١٢٨٤٥٢.٠ | ٨١٤٤٩.٨ | ٩١٨٦.٠ | ١٦٤٩٤.١ | ٤٠٠١٥.٨ | ١٥٧٥٣.٩ | ٩٥/١٩٩٦ |

| ٩٦/١٩٩٧ | ١٨٢٦٨.٤ | ٤٢٤٧٣.٩ | ١٧٢٢٣.٤ | ١٠٠٧٦.٩ | ٨٨٠٤٢.٦ | ١٥٣٧٢٠.٨ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ٩٧/١٩٩٨ | ٢٠٤٧٣.٣ | ٤٤٥٨٩.٢ | ٩٨٦٠.٨ | ٨٥٩٧.٢ | ٨٣٥٢٠.٥ | ١٣٦٤١١.٠ |
| ٩٨/١٩٩٩ | ٢٢٥٩٤.٢ | ٤٨٠٩٣.٦ | ١٠٩٨٤.٧ | ٩٨٥٤.٠ | ٩١٥٢٦.٥ | ١٤٦٢٧٧.٣ |
| ٩٩/٢٠٠٠ | ٢٥٤٥٨.٥ | ٥٢١٥١.١ | ١٢٢٩٣.٠ | ١٠٤٠٠.٤ | ١٠٠٣٠٣.٠ | ١٤٦٧٩٠.٤ |
| ٢٠٠٠/٢٠٠١ | ٢٨٨٦٦.٥ | ٥٧٢٣٥.٩ | ١٤٤٤٨.٥ | ١٢٠٦٣.٤ | ١١٢٦١٤.٣ | ١٥٧٠٥٥.٩ |
| ٢٠٠١/٢٠٠٢ | ٣١٨٦٩.٥ | ٦٦١٦٦.٢ | ١٥٢٦٧.١ | ١٣٥٥٠.١ | ١٢٦٨٥٢.٩ | ١٨٩٦٩٤.٨ |

المصدر: حتى عام ١٩٩٦/١٩٩٧ مصدرها مجلدات الحساب الختامى للموازنة للسنوات محل الدراسة صفحات ٦،٨، ٥٩٨، ٦٥٩، ٧٢٨، ٧٤٤، ٦٥٣، ٧٦٣، أما بعد ذلك فمصدرها مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات ١٩٩٧/١٩٩٨ (ص٧٣٧ ص٧٤٩) ٩٨/٩٩ (ص٦٢٠ ص٧٣٥) ١٩٩٩/٢٠٠٠ (ص٧٣٧ ص٧٦٩) ٢٠٠٠/٢٠٠١ (ص٦٢٢ ص٧٣٧) ٢٠٠١/٢٠٠٢ (ص٧٣٧ ص٧٦٩).

إذن.. وكما نرى، فإن الكميات المالية للهيئات الاقتصادية تكاد تكون ضعف ما يدرج فى الموازنة العامة للدولة سنويا، صحيح أن جزءًا كبيرًا منها مخصص للباب الرابع (التحويلات الرأسمالية) الذى يتجه لتسديد أقساط الديون المحلية أو الأجنبية على هذه الهيئات بيد أنه يبقى من المفيد للدارس والباحث فى المالية العامة أن يتوقف كثيرا عند الهيئات الاقتصادية وإدخالها فى صلب تحليله المالى والاقتصادى.

ننتقل الآن لتحليل سياسات الأجور والمرتبات بشكل أكثر تفصيلا.

## جـدول رقـــم (١٤٩)

## تطور نفقات الباب الأول (أجور ومرتبات ومكافآت) فى الموازنة العامة للدولة والحساب الختامى

## (جهاز إدارى - إدارة محلية + هيئات خدمية) خلال الفترة ١٩٩٢/١٩٩١ - ٢٠٠٢/٢٠٠١

«بالمليون جنيه»

| القطاع/ السنوات | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ١٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | /٩٩ ٢٠٠٠ | /٢٠٠٠ ٢٠٠١ | /٢٠٠١ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ١- قطاع الزراعة والرى | ٦٤٦.٣ | ٩٤٧.٠ | ٨٢٢.٢ | ٩٢٧.٩ | ١٠٤٩.٢ | ١١٦٦.١ | ١١٨٣.٨ | ١٣٠٤.٧ | ١٥٢٧.٦ | ١٧٠٨.٨ | ١٨٢١.٨ |
| ٢- الصناعة والبترول | ٣١,٠ | ٣٤,٤ | ٣٧,٠ | ٤١,٦ | ٤٥,٢ | ٤٩,١ | ٥١,٣ | ٥٥,٥ | ٦١,١ | ٧٠,١ | ٧٥,٦ |
| ٣- الكهرباء والطاقة | ٢١,١ | ٢٧,٨ | ٣٥,٥ | ٤٢,٧ | ٥٠,٦ | ٦١,٧ | ٦٥,١ | ٧٣,٤ | ٨٣,٥ | ٨٩,٩ | ٩٨,٨ |
| ٤- النقل والمواصلات | ٦٧,٣ | ٧٦,٨ | ٨٥,٠ | ٩٣,٨ | ١٠٤,٢ | ١٧٩,٧ | ١٨٣,٢ | ٢٠٣,٥ | ٢٢٨,٩ | ٢٥٥,٨ | ٢٤٢,٨ |
| ٥- التجارة والتموين | ٨١,٦ | ٩٢,٠ | ١٠٢,٩ | ١١٤,٠ | ١١٦,٤ | ١٢٢,٤ | ١٥٤,٠ | ١٧٧,٧ | ٢١٠,٨ | ٢٢٥,١ | ٢٤٢,٧ |
| ٦-المال والاقتصاد | ٣١٩,٣ | ٣٩٩,٠ | ٤٧٥,٠ | ٥٤٢,٢ | ٦٢٣,٥ | ٦١١,٠ | ٦٥٦,١ | ٧٠٩,٥ | ٧٨٨,٠ | ١٠٠٠,٢ | ١١٣٨,٦ |
| ٧- الإسكان والتشييد | ٢١٥,٣ | ٢٤٤,٩ | ٢٧٢,٦ | ٢١٩,٠ | ٢٤٠,٦ | ٢٣٥,٨ | ٢٤٣,٩ | ٢٦٥,٨ | ٣١٣,٧ | ٣٥٨,١ | ٣٨٤,١ |
| ٨- الخدمات الصحية والدينية والقوى العاملة | ٨٠٧,٨ | ٩٣٢,٦ | ١٠٨٣,٧ | ١٢٠٨,٠ | ١٣٤١,٥ | ١٥٢٣,٦ | ١٤٥٠,٣ | ١٥٨٩,٨ | ١٩٧٢,٦ | ٢٣٧٩,٢ | ٢٦٥٨,٦ |
| ٩- التعليم والبحوث والشباب | ٣٦٤٠,٥ | ٤٣٩٦,٤ | ٥٢٠٩,٤ | ٦٢٥٨,٧ | ٧٦٥٧,٠ | ٨٩٣٩,٠ | ٩٨٤٨,٤ | ١٠٨٢٤,٤ | ١١٧٢٦,٩ | ١٢٤١٠,٧ | ١٤٨٠٨,١ |
| ١٠- الثقافة والإعلام | ١١٢,٦ | ١٣١,٠ | ١٥٩,٢ | ١٨٢,٣ | ٢٠٦,٤ | ٢٢٦,٠ | ٢٤٤,٧ | ٢٦٧,٨ | ٢٩٧,١ | ٣٢٦,٠ | ٣٦٢,٦ |

| القطاع/ السنوات | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | /٩٩ ٢٠٠٠ | /٢٠٠٠ ٢٠٠١ | /٢٠٠١ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ١١- لسياحة والطيران | ٤٨٧ | ٥٥,٦ | ٦٣,٨ | ٧٠,٩ | ٧٤,٠ | ٢٢,٥* | ١٩,٧ | ٢١,٣ | ١٢,٩ | ٢٤,٩ | ٢٧,٩ |
| ١٢- الدفاع والأمن والعدالة* | ١٠٤٤٨ | ١٧٨٥,٩ | ١٦٤٥,١ | ١٩٦٦,٧ | ٢١٠٩,٠ | ٢٥١٧,٦ | ٢٧٤٨,٩ | ٣١١٧,٠ | ٣٤٠٣,٩ | ٣٧٢٧,١ | ٤٠٧٠,٧ |
| ١٣- لخدمات الرئاسية | ٣٤٠٣ | ٢٧١,٣ | ٤٠٠,٠ | ٤٣٢,٠ | ٤٧٢,٥ | ٥١٥,٥ | ٥٤٣,٢ | ٥٧٦,١ | ٦٠٢,٧ | ٦٣٢,٤ | ٦٩٢,٧ |
| ١٤- لتأمينت والشئون الاجتماعية | ١٤ | ١,٥ | ١,٨ | ١,٨ | ٢,٢ | ٧٣,١*** | ٢١٤,٩ | ٢٣٣,٧ | ٢٢٦,٨ | ٣٠٧,٤ | ٣٣٤,١ |
| ١٥- لأقسام العامة | ٤٠٩٢ | ٥٢٤,٨ | ٦٤١,٨ | ٥١٠,٢ | ٦٨١,٤ | ٩٧٤,٠ | ١٢٣٠,٦ | ١٩٧٧,١ | ٢٥١٩,٥ | ١٨٧٨,٤ | ٢٣٠٨,٢ |
| ١٦- الدواوين العامة والمحليات | ٥٩٧٣ | ٦٨٠,٦ | ٧٦١,٢ | ٨٨١,٦ | ٩٦٨,٧ | ٩٨٨,٠ | ١٠٢٥,٣ | ١١٠٧,٦ | ١٢٨٢,٠ | ١٤٧٧,٤ | ١٦٠٠,٣ |
| الإجمالى | ٨٣٨٤٦ | ١٠٠٠٣,٤ | ١١٦٩٦,٧ | ١٣٦١٩,٨ | ١٥٧٥٣,١ | ١٨٢٦٨,٤ | ٢٠٤٧٣,٣ | ٢٣٥٩٤,٢ | ٢٥٤٥٨,٥ | ٢٨٨٦٦,٤ | ٣١٨٦١,٥ |

المصدر: حتى عام ١٩٩٧/١٩٩٦ مصدره الحساب الختامى للدولة للسنوات محل الدراسة صفحات ٢٢،٢٤ وبعد ذلك مصدره مجلدات الموازنة العامة للسنوات محل الدراسة ص ٤٥

---

* دون مخصصات وزارة الدفاع

** بعد ضم التأمينات والشئون الاجتماعية.

فإذا حاولنا التعرف على الأنصبة النسبية لكل قطاع من هذه القطاعات فى فاتورة الأجور والمرتبات الواردة فى الموازنة العامة للدولة، وتطور هذا النصيب النسبى عبر الزمن خلال الفترة محل الدراسة ( ١٩٩١/١٩٩٢ ـ ٢٠٠١/٢٠٠٢) نجد أن هذا التوزيع يبدو على النحو الذى يظهره البيان التالى:

جـــدول رقـــم (١٥٠)

التوزيع النسبى للأجور والمرتبات فى الموازنة العامة للدولة خلال الفترة ١٩٩٢/١٩٩١- ٢٠٠١/٢٠٠٢

| القطـــاع | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ | ملاحظـــات |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| - الزراعة والرى | ٪٧,٧ | ٪٧,٥ | ٪٧,٠ | ٪٦,٨ | ٪٦,٧ | ٪٦,٤ | ٪٥,٨ | ٪٥,٨ | ٪٦,٠ | ٪٥,٩ | ٪٥,٧ | اتجاه نزولى |
| - الصناعة والبترول | ٪٠.٣٧ | ٪٠.٣٤ | ٪٠.٣١ | ٪٠.٣٠ | ٪٠.٢٩ | ٪٠.٢٨ | ٪٠.١٥ | ٪٠.٢٥ | ٪٠.٢٤ | ٪٠.٢٤ | ٪٠.٢٤ | اتجاه نزولى |
| - الكهرباء والطاقة | ٪٠,٢٥ | ٪٠,٢٨ | ٪٠,٢٠ | ٪٠,٢٦ | ٪٠,٢٢ | ٪٠,٢٤ | ٪٠,٢٢ | ٪٠,٢٣ | ٪٠,٢٢ | ٪٠,٢٦ | ٪٠,٢١ | اتجاه صعودي متردد |
| - النقل والمواصلات | ٪٠,٨٠ | ٪٠,٧٧ | ٪٠,٧٣ | ٪٠,٦٩ | ٪٠,٦٦ | ٪٠,٩٨ | ٪٠,٨٩ | ٪٠,٩٠ | ٪١,١ | ٪٠,٨٩ | ٪٠,٧٦ | مستقر |
| - التجارة والتموين | ٪٠,٩٧ | ٪٠,٩٣ | ٪٠,٨٨ | ٪٠,٨٣ | ٪٠,٨٠ | ٪١,٣ | ٪١,٢ | ٪١,٢ | ٪١,٢ | ٪٠,٧٨ | ٪٠,٧٦ | نزولى متردد |
| - المال والاقتصاد | ٪٣,٨ | ٪٤,٠ | ٪٤,١ | ٪٤,٠ | ٪٤,٠ | ٪٣,٤ | ٪٣,٢ | ٪٣,١ | ٪٣,١ | ٪٣,٥ | ٪٣,٦ | مستقر |
| - الإسكان والتشييد | ٪٢,٦ | ٪٢,٥ | ٪٢,٣ | ٪١,٦ | ٪١,٥ | ٪١,٣ | ٪١,٢ | ٪١,٢ | ٪١,٢ | ٪١,٢ | ٪١,٢ | نزولى متردد |
| - الخدمـات الصحيـة والدِّينية والقوى العاملة | ٪٩,٦ | ٪٩,٣ | ٪٩,٣ | ٪٨,٩ | ٪٨,٥ | ٪٨,٣ | ٪٧,١ | ٪٧,٠ | ٪٧,٨ | ٪٨,٢ | ٪٨,٣ | نزولى متردد |
| - التعليـم والبحـوث والشباب | ٪٤٣,٤ | ٪٤٤,٠ | ٪٤٤,٥ | ٪٤٦,٠ | ٪٤٨,٦ | ٪٤٨,٩ | ٪٤٨,١ | ٪٤٧,٩ | ٪٤٦,٢ | ٪٤٦,٥ | ٪٤٦,٥ | صعودى متردد |
| - الثقافة والإعلام | ٪١,٣ | ٪١,٣ | ٪١,٤ | ٪١,٣ | ٪١,٣ | ٪١,٣ | ٪١,٢ | ٪١,٢ | ٪١,٢ | ٪١,١ | ٪١,١ | |
| - السياحة الطيران | ٪٠,٦ | ٪٠,٦ | ٪٠,٥ | ٪٠,٥ | ٪٠,٥ | ٪٠,١ | ٪٠,١ | ٪٠,١ | ٪٠,١ | ٪٠,١ | ٪٠,١ | نزولى |
| - الدفـاع والأمـن والعدالـة | ٪١٢,٥ | ٪١٢,٩ | ٪١٤,١ | ٪١٤,٤ | ٪١٣,٤ | ٪١٢,٨ | ٪١٣,٩ | ٪١٣,٨ | ٪١٣,٤ | ٪١٢,٩ | ٪١٢,٨ | صعودى يميل من بنود أخرى |
| - الخدمات الرئاسية | ٪٤,١ | ٪٣,٧ | ٪٣,٤ | ٪٣,٧ | ٪٣,٠ | ٪٢,٨ | ٪٢,٧ | ٪٢,١ | ٪٢,٤ | ٪٢,٧ | ٪٢,٧ | |
| - التأمينـات والشئـون الاجتماعيـة | ٪٠,٠٢ | ٪٠,٠١ | ٪٠,٠١ | ٪٠,٠١ | ٪٠,٠١ | ٪٠,٠٧ | ٪١,٠ | ٪١,٠ | ٪١,١ | ٪١,١ | ٪١,٠٥ | صعودى متردد |
| - الأقسام لعامة | ٪٤,٩ | ٪٥,٢ | ٪٤,٤ | ٪٤,٧ | ٪٤,٣ | ٪٥,٣ | ٪٨,٠ | ٪٨,٧٥ | ٪٩,٩ | ٪١٠,٠ | ٪١٠,٤ | صعودى واضح |
| - الدواويـن العامـة والمحليـات | ٪٧,١ | ٪٦,٨ | ٪٦,٨ | ٪٦,٥ | ٪٦,١ | ٪٥,٤ | ٪٥,٠٦ | ٪٤,١ | ٪٥,٠ | ٪٥,١ | ٪٥,٠ | هبوط واضح |
| الإجمالـــى | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | ٪١٠٠ | |

فما هى دلالات البيان السابق؟ وكيف يمكن قراءته قراءة صحيحة؟

تعطى القراءة السطحية لبيانات الجدول السابق، انطباعات غير صحيحة أو دقيقة بشأن اتجاهات وحقيقة هذه الزيادة الملحوظة فى الاعتمادات والمخصصات المدرجة فى الموازنة العامة للدولة للأجور والمرتبات، حيث يبدو من اللحظة الأولى أن هذه الأجور والمرتبات قد زادت خلال الأحد عشر عامًا الماضية بما يقارب أربعة أضعاف (من ٨٣٨٤.٦ مليون جنيه إلى ٣١٨٦٩.٥ مليون جنيه بيد أن القراءة الصحيحة ينبغى أن تأخذ فى الاعتبار الحقائق الخمس التالية: -

أولًا: برغم الزيادة الكمية الملحوظة لمخصصات الأجور والمرتبات فى كافة القطاعات خلال الفترة المشار إليها، فإن الملاحظ أن النصيب النسبى لبعض القطاعات قد انخفض بصورة ملحوظة حيث انخفض نصيب قطاع الزراعة والرى من ٧.٧٪ من إجمالى الأجور والمرتبات بالموازنة عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ٥.٧٪ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ وكذلك قطاع الصناعة والبترول (من ٠.٣٧٪ إلى ٠.٢٤٪) والنقل والمواصلات (من ٠.٨٪ إلى ٠.٧٦٪) والتجارة والتموين (من ٠.٩٧٪ إلى ٠.٧٦٪) وكذلك الإسكان والتشييد (من ٢.٦٪ إلى ١.٢٪) والخدمات الصحية والدِّينية والقوى العاملة (من ٩.٦٪ إلى ٨.٣٪) والثقافة والإعلام (من ١.٣٪ إلى ١.١٪) والسياحة والطيران (من ٠.٦٪ إلى ٠.١٪) وقطاع الخدمات الرئاسية (من ٤.١٪ إلى ٢.٢٪) وكذلك قطاع الدواوين العامة والمحليات (من ٧.١٪ إلى ٥٪) خلال الفترة من عام ٩١/١٩٩٢ إلى ٢٠٠١/٢٠٠٢وبالمقابل فإن القطاعات التى زاد نصيبها النسبى من الأجور والمرتبات من إجمالى مخصصات الأجور والمرتبات على مستوى الموازنة العامة للدولة ككل هى قطاع التعليم والبحوث والشباب (من ٤٣.٤٪ إلى ٤٦.٥٪) وقطاع الأقسام العامة الذى سنعود لتناوله بعد قليل (من ٤.٩٪ إلى ١٠.٤٪) وقطاع الدفاع والأمن والعدالة (من ١٢.٥٪ إلى ١٢.٨٪) وظل قطاع المال والاقتصاد عند نفس مستواه تقريبا خلال الفترة كلها (من ٣.٨٪ إلى ٣.٦٪).

ثانيا: إذا انتقلنا من إجماليات القطاعات المختلفة إلى التوزيعات الرأسية أى الوحدات الإدارية التابعة للجهاز الإدارى أو تلك التى تنتظم فى الإدارة المحلية أو تلك التى تندرج فى الهيئات الخدمية (سواء الزراعة أو المال والاقتصاد أو التعليم أو الصحة... إلخ ) نجد أن تباينًا كبيرًا قائمًا فى نصيب العاملين داخل نفس القطاع - وهو ما سنعرضه تفصيلا فى الجزء الثالث من هذا المشروع البحثى الكبير - ومن ثم فإن هذا التطور الكمى الإجمالى لا يعبر عن حقائق تطور مماثل للعاملين فى قطاعات الدولة المختلفة. بحيث خلقت أوضاعًا نفسية مدمرة خاصة بين العاملين بالإدارة المحلية، وفتحت أبواب جهنم فى إدارة العمل اليومى والخدمى فى كافة الوحدات الإدارية التابعة للمحليات وأدى لانتشار الفساد المالى والإدارى.

ثالثًا: خلال هذه الفترة صدرت تعليمات جديدة للتأمينات الاجتماعية (بدءًا من ١/٦/١٩٩٠ نص فيه على خصم اشتراكات التأمينات على كامل الأجور المتغيرة للعاملين بدلاً من ٥٠٪ منها، وهو ما كان ساريا من قبل حيث كان نظام الاشتراك بنسبة ٥٠٪ من الأجور المتغيرة قد بدأ فى بعض المصالح الحكومية منذ أول إبريل عام ١٩٨٤، ثم جاءت التعليمات الجديدة من هيئة التأمينات الاجتماعية بإخضاع كل الأجور المتغيرة إلى اشتراك التأمينات بنسبة ١٠٠٪ بدءا من أول يونيو ١٩٩٠. وحيث إن الأجور المتغيرة (المكافآت - الحوافز - الأجور الإضافية... إلخ) قد باتت تشكل

الجزء الأكبر من الاستحقاقات الأجرية للمشتغلين بالحكومة وهيئاتها، فإن فاتورة الخصومات قد زادت بدورها بحيث أصبحت تشكل فى المتوسط حوالى ١٣٪ إلى ١٥٪ من إجمالى الأجور المستحقة بعد أن كانت لا تتجاوز ٧٪ حتى منتصف الثمانينيات، وبالتالى فإن البيانات الإجمالية الواردة فى الجدول السابق لا تعكس حقيقة «الدخل الوظيفى المتاح» فعلا، بل إننا نستطيع أن نؤكد أن ما يصل إلى أيدى المشتغلين فعلا طوال السنوات المشار إليها (١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢) لا تزيد على ٦٥٪ إلى ٧٠٪ سنويا من المخصصات والاعتمادات المدرجة فى الموازنة العامة للدولة.

رابعا: هذه البيانات الإجمالية لا تعكس فى الواقع ثلاث حقائق إضافية تؤدى إلى تعميق مقدار التفاوت والتباين بين العاملين والمشتغلين بالأجهزة هى:

١- الفارق فى المستحقات الأجرية بين شاغلى وظائف الكادر العام وشاغلى وظائف الكادر الخاص.

٢- التفاوت القائم بين حجم العمالة بين هذه الوحدة الإدارية أو تلك، سواء داخل القطاع ذاته أو بين القطاعات المختلفة.

٣- النفوذ الذى يتحلى به بعض قادة هذه الوحدات الإدارية أو تلك (وزير - رئيس مصلحة- رئيس هيئة خدمية... إلخ) والتى من شأنها تعزيز بنود الإنفاق المختلفة داخل وحدته الإدارية خاصة البنود المتعلقة بالأجور والمكافآت والبدلات مما يؤدى إلى توسيع شقة الاختلافات الأجرية بين المشتغلين بالقطاع الحكومى حتى لو كانوا يشغلون نفس الدرجات المالية أو حاصلين على نفس المؤهل أو سنة التخرج أو مدة الخدمة أو مستوى الخبرة.

وهذه المسألة عادة ما يجهلها الدارسون والباحثون الذين لم يتمرسوا بالعمل الإدارى ودهاليزه.

خامسا: البيان السابق يشتمل على مخصصات ما يسمى «الأقسام العامة» فى الباب الأول والتى أخذت فى التزايد عاما بعد آخر حيث زادت من ٤٠٩.٢ مليون جنيه عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى أن بلغت ٣٣٠٨.٢ مليون جنيه عام ٢٠٠١/ ٢٠٠٢.

فما هى هذه الأقسام العامة؟ وما هى علاقتها بمخصصات واعتمادات الموازنة العامة للدولة ككل؟

لقد درج الفن المالى المتبع فى الموازنة العامة للدولة منذ سنوات بعيدة على اعتماد مبالغ مالية سنوية تحت مسمى «الأقسام العامة» وهذه الأقسام تتوزع على العناصر الخمسة التالية:

١- مخصصات فوائد الدَّين المحلى والأجنبى ( وتدرج فى الباب الثانى بالموازنة).

٢- تكاليف القوات المسلحة ( وتدرج كذلك كرقم إجمالى فى الباب الثانى).

٣- مخصصات الدعم وخفض تكاليف المعيشة (وتدرج أيضًا فى الباب الثانى بالموازنة).

٤- صافى أعباء المعاشات (وتدرج أيضًا فى الباب الثانى للموازنة).

٥- اعتمادات إجمالية (وتدرج على مستوى الباب الأول وكذلك فى الباب الثانى) ولذا، فإننا نجد أن البيانات الإجمالية للموازنة تتضمن مخصصات تحت هذا القطاع (الأقسام العامة) بعضها يدرج فى الباب الأول (الاعتمادات الإجمالية على مستوى الباب) وكذلك فى الباب الثانى والجزء المتعلق بالاعتماد الإجمالى على مستوى الباب الثانى يدرج عادة فى مجموعة المستلزمات الخدمية.

ما يهمنا هنا هو الجزء المدرج من «الأقسام العامة» فى الباب الأول ومخصصاته باعتباره اعتمادًا إجماليا على مستوى الباب كله. فأين يذهب هذا المبلغ خاصة إذا أدركنا أنه قد تجاوز الثلاثة مليارات جنيه فى الموازنة العامة للدولة عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ أى ما يزيد على ١٤٪ من إجمالى مخصصات الأجور والمرتبات على مستوى الموازنة ذلك العام؟

الباب الخلفى لدعم أجور ومكافآت وزارتى الداخلية والدفاع:

كما سبق وعرضنا فإن الاعتماد الإجمالى على مستوى الباب الأول طوال فترة (١٩٦٢/١٩٦٣ - ١٩٦٥/١٩٦٦ ) لم يكن يزيد على ٨.٥٪ إلى ٦٪ من إجمالى مخصصات الأجور والمرتبات (انظر جدول رقم ١٣٦) علمًا بأن موازنة هذه الفترة كانت تضم داخلها الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام، بينما موازنة الدولة منذ عام ١٩٨٠/١٩٨١لم تعد تضم هاتين الجهتين. وكانت مخصصات الاعتماد الإجمالى تتركز خلال الفترة المشار إليها (١٩٦٢/١٩٦٣ -١٩٦٥/١٩٦٦) فى موازنة الأعمال لمواجهة التوسعات التى تطرأ على مشروعات القطاع العام وكذا لمخصصات الأرباح الموزعة على العاملين فى هذه الشركات العامة بيد أن مخصصات الاعتماد الإجمالى فى صورتها الجديدة منذ عام ١٩٨٠/١٩٨١ وحتى يومنا قد أخذت صورا جديدة وأدوارا جديدة تتمثل فى إضافتها إلى اعتمادات الأجور والمرتبات «بقطاع الدفاع والأمن والعدالة تحديدًا» بحيث تصبح الاعتمادات المدرجة صراحة فى قطاع الدفاع والأمن والعدالة لا تعبر بدقة عن الحجم الحقيقى لمخصصات الأجور والمرتبات والمكافآت لهذا القطاع. فعلى سبيل المثال لا الحصر، بينما أدرج فى قطاع الأقسام العامة لموازنة العام المالى ١٩٩٥/١٩٩٦ مبلغ قدره ٦٨١.٤ مليون جنيه فإن هذا المبلغ يعود ليظهر فى حساب ختامى قطاع الدفاع والأمن والعدالة [118] أى أن هذا المبلغ يجرى به تعزيز باب الأجور والمرتبات والمكافآت لدى وزارة الدفاع ووزارة الداخلية، ويؤدى عدم الشفافية وتوزيع الاعتمادات المخصصة بهذه الصورة إلى إرباك عملية التقييم الدقيق والصحيح للأنصبة النسبية لكل عناصر الأجور والمرتبات فى القطاع الحكومى وبالنسبة للأنشطة المالية للدولة ككل.

## جـــدول رقـــم ( ١٥١ )

## تطور بند الاعتماد الإجمالي على مستوى الباب الأول والثاني وطبقا لقطاعات الموازنة

### خلال الفترة ١٩٩٢/١٩٩١ - ٢٠٠٢/٢٠٠١

«بالمليون جنيه»

| السنـــــوات | على مستـوى الـبـــاب الأول (١) | | | | على مستـوى البـــاب الثانـــــى (٢) | | | | إجمالى بنـــد الاعتماد الإجمالى |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | جهـــاز إدرى | إدارة محلـــة | هيئـــات خدمـــة | إجمالى (١) | جهـــاز إدارى | إدارة محلـــة | هيئـــات خدمـــة | إجمالى(٢) | ٢+١ |
| ٩٢/٩١ | ٦٦٢,٤ | ٦,٤ | ٤٥,١ | ٧١٨,٩ | ١٢٨,٨ | ٧٣٦,٤ | ٢١٩ | ١٠٨٤,٢ | ١٨٠٣,١ |
| ٩٣/٩٢ | ٨٤٧,٢ | ٧,١ | ٦٥,٢ | ٩١٩,٥ | ١١٣,٧ | ٨٥٩,٨ | ٢٦٣,٣ | ١٢٣٦,٨ | ٢١٥٦,٢ |
| ٩٤/٩٣ | ٩٣٧,٩ | ٨٣,٣ | ٨٠,٤ | ١١٠١,٦ | ٨٩,٢ | ٨٦٣,٥ | ٢٧٥,٨ | ١٢٢٨,٥ | ٢٣٣٠,١ |
| ٩٥/٩٤ | ١١٤٧,٢ | ١٢١,٤ | ١٠٦,٢ | ١٣٧٤,٩ | ١١٢,٨ | ٨٨٤,٨ | ٣٤٣,٦ | ١٣٤١,٢ | ٢٧١٦,١ |
| ٩٦/٩٥ | ١٢٩٠,٦ | ١٤٤,٩ | ١٤٩,٢ | ١٥٨٤,٨ | ٤٨,٩ | ٩٥٣,٨ | ٤٢٨,٢ | ١٤٣٠,٩ | ٣٠١٥,٧ |
| ٩٧/٩٦ | ١٧٦٤,٠ | ١٦٩,٢ | ١٨٩,١ | ٢٠٧٢,٣ | ٢٧٠,٩ | ٩٦٩,٥ | ٥٣١,٨ | ١٧٧١,٢ | ٣٨٤٣,٥ |
| ٩٨/٩٧ | ٢٦٥٠,٩ | ١٣٥,٩ | ٦١,٠ | ٢٨٤٧,٨ | ١٩٦١,٠ | ٨٦٦,٧ | ٣١٩,١ | ٣١٤٦,٨ | ٥٩٩٤,٦ |
| ٩٩/٩٨ | ٣١٠٠,٣ | ١٦١,٨ | ٧٣,٧ | ٣٣٣٥,٨ | ١١٧٩٨,٤ | ٨٨٥,٤ | ٣٦٩,٧ | ١٣٠٥٣,٥ | ١٧٣٨٩,٢ |

| السنـــــوات | على مستـوى الـبـــاب الأول (١) | | | | على مستـوى البـــاب الثانـــــى (٢) | | | | إجمالى بنـــد الاعتماد الإجمالى |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | جهـــاز إدرى | إدارة محليـــة | هيئـــات خدميـــة | إجمالى (١) | جهـــاز إدارى | إدارة محليـــة | هيئـــات خدميـــة | إجمالى(٢) | ٢+١ |
| ٢٠٠٠/١٩٩٩ | ٣٩١٩,٦ | ١٧١,٨ | ٩٤,٢ | ٤١٨٥,٦ | ١٤٠٧٢,٢ | ٩٠٦,٠ | ٤٣٢,١ | ١٥٤١٠,٣ | ١٩٥٩٥,٩ |
| ٢٠٠١/٢٠٠٠ | ٤٣٩٤,٧ | ١٩٠,٦ | ١٠٦,٢ | ٤٦٩١,٦ | ١٥٥٨٨,١ | ٩٨١,١ | ٤٥٤,٧ | ١٧٠٢٣,٩ | ٢١٧١٥,٥ |
| ٢٠٠٢/٢٠٠١ | ٤٩٦٠,٢ | ٢٠٣,٥ | ١٠٧,٢ | ٥٢٧٠,٩ | ١٦٩٥٧,٧ | ١٠٠٢,٩ | ٤٢,٤ | ١٨٤٠٣,٠ | ٢٣٦٧٣,٩ |

المصدر: وزارة المالية، قطاع الحسابات الختامية للسنوات ٩٢/٩١ (ص٨١ ص٢٠٣ ص٤٩٢)، ٩٣/٩٢ (ص٩١ ص٢٦٣ ص٥١٦)، ٩٤/٩٣ (ص٩٢ ص٢٦٥ ص٥١٨)، ٩٥/٩٤ (ص١١ص٢٦٥ ص٥٤٠)، ٩٦/٩٥ (ص٩١ ص٢٦١ ص٥٢٢) ٩٧/٩٦ (ص٩١ ص٢٦١ ص٥٣٤) أما بعد ذلك فمصدرها مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات ٩٨/٩٧ (ص١٠٦ ص٣١٤ ص٥٠٤)، ٩٩/٩٨ (ص١٠٨ ص٣٣٣ ص٥٢٢)، ٢٠٠٠/٩٩ (ص١٠٨ ص٣٢٥ ص٥٢٤)، ٢٠٠١/٢٠٠٠ (ص١٠٨ ص٣٣٥ ص٥٢٤)، ٢٠٠٢/٢٠٠١(ص١٠٨ ص٣٣٠ ص٥٢٤)، ص١٢٩، ص ١٢٦، ص ٣٤٩، ص ٣٦٧، ص ٣٦٩، ص٥١٦، ص ٥٣٤ من مجلدات الموازنة العمة للسنوات من ١٩٩٨/١٩٩٧ حتى ٢٠٠٢/٢٠٠١ على الترتيب

فكيف توزع بند «الاعتماد الإجمالى» على مستوى الباب الأول بين قطاعات الموازنة العـامة للدولة خلال نفس الفترة، لقد تبين من التحليل أن ٩٥٪ إلى ٩٦٪ من هذا الاعتماد اتجه إلى قطاعين فحسب دون بقية قطاعات الدولة وهما

- قطاع الدفاع والأمن والعدالة بنسبة ٣٠٪ إلى ٣٣٪ فى المتوسط سنويا خلال الفترة.

- قطاع الأقسام العامة بنسبة ٦١٪ إلى ٦٥٪ فى المتوسط خلال نفس الفترة.

ثم يجرى توجيه الجزء المخصص لقطاع الأقسام العامة إلى تعزيز بند المكافآت والأجور فى وزارتى الدفاع والداخلية، أى أن وزارتى الدفاع والداخلية يحصلان على تعزيز إضافى يكاد يعادل فى المتوسط ٧.٥٪ إلى ١٤٪ من إجمالى الأجور والمرتبات التى يحصل عليها جميع العاملين بالدولة خلال السنوات محل الدراسة (١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢) ومن ثم فإن مجموع ما يحصلان عليه معًا يكاد يزيد على ٢٠٪ إلى ٢٥٪ من إجمالى الأجور المدفوعة للعاملين بالدولة فى الموازنة العامة خلال تلك الفترة. وهو ما يظهره البيان التالى:

جـــدول رقـــم (١٥٢)

توزيـــع بنـــد الاعتمـــاد الإجمـــالى علـى مستـــوى الباب الأول وفقـــا للقطاعـــات

خـــلال الفتـــرة ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢

«بالمليون جنيه»

| القطـــــاع | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الزراعة والرى | ٠,٧ | ٧,٣ | ٦,١ | ٤,١ | ١٢,٢ | ٧,١ | ١,٨ | ٣,٨ | ٤,١ | ٤,٤ | ٤,٤ |
| الصناعة والبترول | - | - | - | - | - | - | ١,٩ | ٢,٠ | ٢,٠ | ٢,٢ | ٢,٢ |
| الكهرباء والطاقة | - | ٠,٣ | ١,١ | ١,٦ | ١,٦ | ٢,٠ | ١,٢ | ١,٨ | ٢,٢ | ٢,٢ | ١,٢ |
| النقل والمواصلات والطيران | - | - | - | - | - | ٠,٠٥ | ١,٠ | ١,٢ | ١,٢ | ١,٢ | ٤,٨ |
| التجارة والتموين | - | - | - | - | - | - | ١٢,٨ | ٧٥,١ | ٨١,٢ | ٩٩,٩ | ٩٩,٩ |
| المال والاقتصاد | ٢٧,٦ | ٣٢,٣ | ٤٢,٥ | ٤٨,٠ | ٥٢,٥ | ٦٦,١ | ٦٥,٣ | ٠,٣ | ٠,٣ | ٠,٣ | ٠,٣ |
| الإسكان والتشييد | - | - | - | - | ٠,١ | ٠,١ | ٠,٢ | ٣٥,٦ | ١٦٠,٨ | ١٧٦,١ | ٢٠٥,٨ |
| الخدمات الصحية والدينية والقوى العاملة | - | ٢,٢ | - | - | ١,١ | - | ٢٢,٦ | ١٩,٠ | ٥٥,١ | ٥٧,٢ | ٢٢,٠ |
| التعليم والبحوث والشباب | ٣,٧ | ٨,٥ | ٦,٥ | ١٢,٣ | ١١,٥ | ١٥,٣ | ١٨,٩ | - | - | - | - |
| الثقافة والإعلام | - | - | - | - | - | - | ٠,١ | - | - | - | - |

| القطـــــــاع | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| السياحة | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| الدفاع والأمن والعدالة | ٢٢٢,٨ | ٢٦٩,١ | ٣٦٩,٣ | ٤٣٦,٨ | ٥٢٢,٥ | ٦٤٦,٢ | ٨٧٨,٩ | ٩٥٧,٤ | ١٠٥٧,٢ | ١١٥٧,٢ | ١٢٩٢,٢ |
| الخدمات الرئاسية | ٢,٣ | ٢,٤ | ٢,٤ | ٢,٦ | ٠,٦ | ٣,٢ | ١٥,٢ | ١٣,٩ | ١٤,٧ | ١٣,٠ | ١٢,٦ |
| التأمينـــــات والشئـــــون الاجتماعيـة | - | - | - | - | - | - | ٠,٦ | ٠,٦ | ٠,٦ | ٠,٦ | ٠,٦ |
| الأقسام العامة | ٤٠٩,٢ | ٥٢٤,٨ | ٥١٠,٢ | ٦٤١,٨ | ٦٨١,٤ | ٩٧٤,١ | ١٦٣٠,١ | ١٩٧٧,١ | ٢٥١١,٥ | ٢٨٧٨,٤ | ٣٣٠٨,٢ |
| الإجمالـــــى | ٦٦٧,٤ | ٨٤٧,٢ | ٩٣٧,٩ | ١١٤٧,٢ | ١٢٩٠,٦ | ١٦١٤,٠ | ٢٦٥٠,٩ | ٣١٠٠,٣ | ٣٩١١,٦ | ٤٣٩٤,٧ | ٤٩٦٠,٢ |

المصـدر: حتى عـام ٩٧/٩٦ مصدره مجلدات الحساب الختامي للموازنة العامة للسنوات محل الدراسة صفحات ٨١، ٩٠، ٩٣، ٩١، ٩١، ٩١ على الترتيب، بعد ذلك مصدره مجلدات الموازنة العامة للسنوات محل الدراسة صفحات، ١٠٦، ١٠٨، ١٠٨، ١٠٨، ١٠٨، ١٠٨ على التوالى.

وبالمقابل.. فلنتأمل مخصصات الأجور والمرتبات للعاملين بالمحافظات أو المحليات والذين يزيدون على ٣.٣ مليون مشتغل يعولون فى المتوسط حوالى ١٥ إلى ١٨ مليون إنسان، حيث لم تزد هذه المخصصات على ٤١٧٥.٩ مليون جنيه عـــام ١٩٩١/١٩٩٢ (بما يمثل ٥٠٪ من إجمالى فاتورة الأجور والمرتبات ذلك العام) إلـى ١٤٧١١.٥ مليون جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ (بما لم يعد يمثل سوى ٤٦٪ من فاتورة الأجور والمرتبات ذلك العام) برغم أن أعداد المشتغلين فى تلك المحافظات قد زادت من ٢.٥ مليون موظف ومشتغل إلى ٣.٣ مليون موظف ومشتغل، بما يعنى وجود تدهور حقيقى فى نصيب العاملين فيها من فاتورة الأجور والمرتبات السنوية، كما يظهرها البيان التالى:

## جدول رقم (١٥٣)

### تطور الأجور والمرتبات ( الباب الأول ) للمشتغلين فى المحافظات المصرية خلال الفترة ١٩٩٢/١٩٩١ -٢٠٠٢/٢٠٠١

«بالمليون جنيه»

| المحافظــــة | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | /٩١ ٢٠٠٠ | /٢٠٠٠ ٢٠٠١ | /٢٠٠١ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| القاهرة | ٣٧٢,٥ | ٤٢٧,٤ | ٤٩٢,٤ | ٥٧٩,٤ | ٦٨٥,١ | ٧٨٠,٤ | ٨٢٧,٦ | ٩٠٠,٠ | ٩٧٣,٤ | ١١٢٣,٠ | ١٢٤٢,١ |
| الجيزة | ١٧٥,٢ | ٢٠٧,١ | ٢٥١,٩ | ٢٩١,٦ | ٣٢٢,٠ | ٢٨٢,٨ | ٤٢٠,٦ | ٤٢٦,٧ | ٤٨٢,٢ | ٥٤٩,٥ | ٦٠٧,٦ |
| القليوبية | ٢٠٦,٢ | ٢٤٥,١ | ٢٨٨,٠ | ٢٩٩,٨ | ٣٤٠,١ | ٤٣٦,٢ | ٤٦٦,٤ | ٥٢٤,٨ | ٥٧٦,٩ | ٦٦١,٥ | ٧٢٢,٩ |
| الإسكندرية | ٢٣٢,٦ | ٢٦٣,٧ | ٣٠١,٣ | ٣٥٦,٠ | ٤٠٧,١ | ٤٦١,٨ | ٤٨١,٧ | ٥٣١,٩ | ٥٩٠,٧ | ٦٨٠,٥ | ٧٤١,٢ |
| مطروح | ١٨,٢ | ١٩,٩ | ٢٤,٢ | ٢٧,٧ | ٣١,٤ | ٣٦,٨ | ٤٠,٩ | ٤٨,٣ | ٥٤,٠ | ٦٠,٨ | ٦٩,١ |
| البحيرة | ٢٤٤,٥ | ٢٨٣,٢ | ٣١٩,٨ | ٣٨٢,٩ | ٤٣٨,٢ | ٥١٢,٩ | ٥٢٩,٠ | ٥٩٤,٠ | ٦٦٠,٤ | ٧٣٨,٥ | ٨٢٥,٩ |
| الغربية | ٣١٣,٢ | ٣٦٤,٨ | ٤٢٠,٧ | ٤٧٤,٩ | ٥٧٠,٩ | ٦١٩,٠ | ٦٦٢,٦ | ٧٢٩,٧ | ٩٢٣,٩ | ٩٨٦,٣ | ١٠٨٥,٤ |
| المنوفية | ٢٤٣,٠ | ٢٩٤,٨ | ٣٣٠,٨ | ٣٧٦,٩ | ٤٥٦,٧ | ٥٢١,٤ | ٥٥٧,٨ | ٦٠٨,٣ | ٦٨٣,٧ | ٧٩٤,٧ | ٨٧١,٧ |
| كفر الشيخ | ١٥١,٢ | ١٧٨,٠ | ٢٠٠,١ | ٢٣٦,٦ | ٢٧٧,٥ | ٣٢٥,٧ | ٣٥٦,٣ | ٣٩٦,٣ | ٤٢٨,٠ | ٥١٠,٦ | ٥٧١,٥ |
| بورسعيد | ٨١,٤ | ٩٢,٩ | ١١٣,٣ | ١٢٨,٤ | ١٤٣,٥ | ١٦٢,٩ | ١٨٠,٦ | ١٩٢,٣ | ٢١١,٩ | ٢٣١,٢ | ٢٥٥,٥ |
| الإسماعيلية | ٧١,٠ | ٨١,٦ | ٩٦,٩ | ١١٥,٩ | ١٣١,٢ | ١٥٣,٧ | ١٦٥,٠ | ١٧٥,٢ | ١٩٧,٧ | ٢٢٨,٤ | ٢٤٧,٢ |
| السويس | ٤٠,٠ | ٤٥,٦ | ٥٦,٠ | ٦٣,٧ | ٧٠,٨ | ٨٣,٠ | ١٠٠,٢ | ١٠٥,٥ | ١١٦,٤ | ١٣٠,١ | ١٣٧,٩ |
| شمال سيناء | ٤٥,١ | ٥٣,٩ | ٦٧,٨ | ٨٣,١ | ٥٩,٨ | ١٠٨,٤ | ١١٩,٤ | ١٢٨,٧ | ١٤١,٤ | ١٧٣,٧ | ٢٠١,٦ |
| جنوب سيناء | ١٢,٢ | ١٣,٤ | ١٦,٦ | ٢١,٠ | ٢٢,٩ | ٢٥,٤ | ٢٨,٧ | ٣١,٦ | ٣٤,١ | ٤٠,٥ | ٤٥,٢ |

| المحافظــــة | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | /٩١ ٢٠٠٠ | /٢٠٠٠ ٢٠٠١ | /٢٠٠١ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| البحر الأحمر | ١٩,٢ | ٢٢,٦ | ٢٨,٥ | ٣١,٣ | ٣٦,٨ | ٤٣,٤ | ٤٨,٤ | ٥٢,٦ | ٥٩,١ | ٦٩,٩ | ٧٩,٣ |
| الشرقية | ٣٠٨,٢ | ٣٥٧,٣ | ٤٠٥,٦ | ٤٨٤,٩ | ٥٧٨,٤ | ٦٦٧,١ | ٧٠٤,١ | ٧٧٤,٨ | ٩٦٧,٩ | ١٠٠٧,١ | ١١١٥,٤ |
| الدقهلية | ٣٦١,٤ | ٤٣٢,٩ | ٤٨٨,٩ | ٥٦٢,١ | ٦٧٦,٤ | ٧٦٣,٥ | ٨٠١,٠ | ٨٩٦,٥ | ١٠١٣,٣ | ١٢٠٠,٠ | ١٣٢١,٦ |
| دمياط | ٨٠,١ | ٩٦,٠ | ١١٦,٧ | ١٣٩,١ | ١٧٥,١ | ٢٠٢,٤ | ٢١٠,٢ | ١٢٧,٢ | ١٦٠,٠ | ٢١٣,٨ | ٢٥٢,٠ |
| الفيوم | ١٢٢,٦ | ١٤٣,٩ | ١٧٤,٦ | ٢٠٠,٤ | ٢٢٩,٤ | ٢٤٦,٩ | ٢٧٧,٦ | ٢٩٥,٢ | ٣٢٦,٩ | ٣٨٢,٧ | ٤٢٦,٥ |
| بنى سويف | ١٣٦,٠ | ١٥٨,٧ | ١٨٨,٠ | ٢١٢,٧ | ٢٥٨,٢ | ٢٧٤,٦ | ٣٢٢,٦ | ٣٤٩,٤ | ٣٨٠,٢ | ٤٣٢,٨ | ٤٧٩,٠ |
| المنيا | ٢١٥,٨ | ٢٦١,٧ | ٢٩٦,٨ | ٣٤٠,٦ | ٣٩٠,٧ | ٤٣٠,٤ | ٤٨٣,٩ | ٥١٨,٧ | ٥٦٧,٩ | ٦٧٣,٨ | ٧٣٩,٣ |
| أسيوط | ١٨٣,٢ | ٢٠٧,١ | ٢٤٨,١ | ٢٩٢,٥ | ٣٤٢,٧ | ٣٨٤,٢ | ٤١٤,٧ | ٤٤٥,١ | ٤٩٤,٢ | ٥٨٠,٤ | ٦٤٣,٤ |
| سوهاج | ٢٠٨,٤ | ٢٣٩,١ | ٢٧١,٣ | ٣٣١,٦ | ٤١٠,٩ | ٤٤٤,٩ | ٥١١,٠ | ٥٣٧,١ | ٥٧٩,٥ | ٦٤٦,٨ | ٧١٣,٧ |
| قنا | ١٧١,٠ | ٢٠٤,٤ | ٢٣٨,١ | ٢٧٦,٧ | ٣٢٦,٥ | ٣٥٧,٥ | ٣٩٥,٧ | ٤٣٣,١ | ٤٦٨,٩ | ٥٢٧,٩ | ٥٨١,٧ |
| أسوان | ١٠٥,٣ | ١٢٤,٨ | ١٤١,٩ | ١٦٣,٠ | ١٨٢,٨ | ١٩٣,٧ | ٢١٧,٠ | ٢٧٧,٩ | ٣٠٢,١ | ٣٣٤,٠ | ٣٧٠,٩ |
| الوادى الجديد | ٣٤,١ | ٤٠,٢ | ٤٨,٩ | ٥٨,٣ | ٦٨,٨ | ٧٧,٢ | ٩٢,٥ | ٩٩,١ | ١٠٨,٤ | ١٢٣,٧ | ١٤٠,٠ |
| الأقصر | ١٩,٦ | ٢٣,٤ | ٢٩,١ | ٣٣,٢ | ٣٨,٩ | ٦٨,٦ | ٧٥,٤ | ٩٦,٤ | ٩٧,٠ | ١٠٩,٩ | ١٢٤,٩ |
| الإجمالى | ٤١٧٥,١ | ٤٨٨٣,٦ | ٥٦٥١,٣ | ٦٥٥٦,٧ | ٧٧٢٠,٤ | ٨٧٦٦,١ | ٩٥٣٥,٩ | ١٠٤٠٠,٤ | ١١٥٠١,٤ | ١٣٣١٦,٧ | ١٤٧١١,٥ |

المصدر: حتى عام ١٩٩٧/١٩٩٦ مصدرها مجلدات الحساب الختامى للدولة للسنوات محل الدراسة صفحات ( ٢٣٠، ٢٤٠، ٢٤٢، ٢٤٢ ) على التوالى، أما بعد ذلك فمصدرها مجلدات الموازنة العامة للسنوات المشار إليها صفحات ٢٦٦ و٢٨٦ على الترتيب.

أما الهيئات الاقتصادية - والتى لم تعد تدرج فى الموازنة العامة للدولة منذ عام ١٩٨٠/١٩٨١ - فقد تحسن وضع المشتغلين فيها من الناحية الأجرية، حيث زادت فاتورة الأجور والمرتبات فيها من ١٦٤٨.٩ مليون جنيه عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ٥٠٨٢.٣ مليون جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ برغم أن العمالة بها لم تزد بأكثر من ١٠٪ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ مقارنة بما كان عام ٩١/١٩٩٢.

ويستحوذ قطاع النقل والمواصلات والطيران على نصيب الأسد من هذه الأجور والمرتبات، يليه قطاع الإسكان والتشييد، ثم قطاع الخدمات الصحية والدِّينية والقوى العاملة، ثم قطاع التأمينات، وهو ما يظهره البيان التالى:

جــدول رقــم ( ١٥٤)

تطور الأجور والمرتبات فى الهيئات الاقتصادية على مستوى القطاعات خلال الفترة ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١

« بالمليون جنيه»

| القطاعــــات | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الزراعة والري | ٤٦,١ | ٤٩,٦ | ٥٣,٤ | ٢٥,٢ | ٦١,٥ | ٥٥,٧ | ٥٥,٨ | ٦٤,٥ | ٧٠,١ | ٧٤,٨ | ١٤٨,٤ |
| الصناعة والبترول | ٣٢,٨ | ٤٣,٩ | ٤٨,٣ | ٥٩,٠ | ٦٧,٦ | ٧٨,٣ | ١١٠,١ | ١٤٥,٩ | ١٤٧,٧ | ١٦٤,٢ | ١٧٥,٥ |
| الكهرباء والطاقة | ٢٠٢,٧ | ٢٥٩,٧ | ٣٣٢,٠ | ٣٨٩,٤ | ٤٦٥,٧ | ٥٣٠,٩ | ٥٤٥,٤ | ٦٣٢,٩ | ٤٦٨,٨ | ٤٧١,٥ | ١٨٢,٤ |
| النقل والمواصلات والطيران | ٧٧٠,٨ | ٨١٢,٩ | ٩٩٦,٦ | ١١٠٥,٣ | ١٢٤١,٥ | ١٩٠٤,٣ | ٢١٠٨,٧ | ١٩٠١,٧ | ٢١٢٨,١ | ٢٢٣١,٥ | ٢٥٩٣,٦ |
| التموين والتجارة | ٨,٧ | ٩,٥ | ١٠,٥ | ١١,٨ | ١٣,٠ | ٤٠,٢ | ٣٥,٢ | ٣٨,٣ | ٤٧,١ | ٣٠,٩ | ٣٢,٨ |
| المال والاقتصاد | ٣٠,٢ | ٢٥,١ | ٣٧,٩ | ٢٢,٠ | ٢٣,٣ | ١٩,٩ | ٣٠,٧ | ٣٤,٦ | ٣٩,٠ | ٤١,٣ | ٤٩,٤ |
| الإسكان والتشييد | ٨٧,١ | ١٠٥,١ | ١١٧,٥ | ٢٥٠,٧ | ٣٠١,٤ | ٤٧٧,٧ | ٤٤١,٢ | ٥٢٧,٩ | ٦٢٧,٨ | ٦٦٥,٥ | ٧٠٤,٧ |
| الخدمات الصحية والدِّينيــة والقوى العاملة | ٦٦,٤ | ١٠,٧ | ١٢٠,٠ | ٢١٠,٧ | ٢٥٤,٦ | ٣٠١,١ | ٣١٦,٦ | ٣٨٨,٣ | ٤٩٤,٢ | ٥٤٩,١ | ٥٨٠,٦ |
| الثقافة والإعلام | ٦٢,١ | ٧٥,٠ | ٩٠,٧ | ١٣٤,٠ | ١٥٤,٠ | ١٨٤,٧ | ١٩١,٠ | ٢١٨,٠ | ٢٥٠,٠ | ٢٦٨,٠ | ٢٨٧,٠ |
| السياحة | ٢٥٦,٢ | ٢٤٦,٣ | ٢٧٤,٤ | ٣٣٣,٠ | ٤٤٦,٠ | ٥,٦** | ٥,٢ | ٦,٢ | ٨,٤ | ٩,٣ | ١٠,٢ |
| التأمينات والشئون الاجتماعية | ٩٤,٥ | ١٠٦,٣ | ١٢٦,٧ | ١٣٣,٦ | ١٥٩,٤ | ٢٠٠,٩ | ١٧٥,٤ | ٢٠٨,١ | ٢٥٦,٥ | ٢٨٠,٥ | ٣٠٥,٧ |

| القطاعات | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الدفاع والعدالة والأمن | تم إنشاء صندوق خاص بأراضي الشرطة | | | | | | ٠٫٦ | ٠٫٦ | ٠٫٩ | ١٫١ | ١٫١ |
| الإجمالي | ١٦٤٨٫١ | ١٩٠٤٫٤ | ٢١٩٨٫٣ | ٢٧٠٧٫٤ | ٣٢٠١٫٣ | ٣٧٩١٫٩ | ٤٠٠٥٨ | ٤١٥٧٫٠ | ٤٥٢٨٫٦ | ٤٨٩٧٫٣ | ٥٠٨٢٫٣ |

المصدر : حتى عام ٩٧/٩٦ مصدرها مجلدات الحساب الختامي للسنوات المشار إليها صفحات (٥٩٨، ٦١٠، ٦٥٩، ٦٤٣،٦١٢، ٦١٢، ٦٣٤، ٦٢٨، ٦١٦) على الترتيب ،أما بعد ذلك فمصدرها مجلدات الموازنة العامة للسنوات محل الدراسة ، صفحات (٥٨٨، ٦٠٢، ٦٢٠، ٦٢٢) على التوالي.

** جرى فصل قطاع الطيران عن قطاع السياحة في التشكيل الوزاري ذلك العام.

# المبحـــث الثانـــى

# هيكـــل الإدارة الحكوميـــة والعمالـــــة

كما يغيب عن الدارسين الإطار القانونى والمالى للأجور والمرتبات فى القطاع الحكومى، تتوه أيضًا ملامح الهياكل التنظيمية لهذا الكيان الأخطبوطى الضخم المسمى الجهاز الحكومى أو دولاب الخدمة المدنية (civil service) بالمصطلح المفضل غربيا وأوربيا.

لذا، فإن أى تناول جاد لسياسات الأجور والمرتبات فى هذا الكيان الهائل، ينبغى أن يتوقف بالشرح التفصيلى لملامح ومكونات هذا القطاع الحكومى وتوزيعات العمالة فيه.

ومن هنا، فإننا سوف نتوقف فى هذا المبحث عند مستويين فى عرضنا لتلك الملامح: أولهما يتمثل فى الهياكل التنظيمية للقطاع الحكومى فى مصر، وثانيهما فى توزيعات العمالة حسب المجموعات الوظيفية والدرجات المالية للمشتغلين فيه.

أولا: الهيكل التنظيمى للقطاع الحكومى المصرى

تفيد معرفة «الخرائط الجينية» للهياكل التنظيمية الحكومية، فى تصور حدود التباين والتفاوت الشاسع لأثر السياسات الأجرية بين العاملين فى قطاعات الخدمة المدنية ككل، وفى معرفة التأثير السلبى المدمر على الحجم الأكبر للمشتغلين الذين يتركزون فى وحدات الإدارة المحلية بكافة أشكالها (دواوين المحافظات - مجالس محلية - مديريات خدمات... إلخ) وبدونها يصبح الحديث حول الأجور والمرتبات والسياسات الأجرية والتأثيرات السلبية وغيرها مجرد سحابات هائمة فى سماء المجرد والعمومية.

وإذا بدأنا بعام ١٩٩١/١٩٩٢ نجد أن وحدات القطاع الحكومى - بما فيها الهيئات الاقتصادية - تتكون من ٥٨٩ وحدة كبرى يتفرع منه مئات الوحدات والإدارات الحكومية ومن بين هذه الوحدات نجد ١٠٦ وحدات تابعة لما يسمى الجهاز الإدارى للدولة ونحو ٣٤٧ وحدة تابعة للإدارة المحلية، بالإضافة إلى نحو ٧٧ هيئة خدمية وحوالى ٥٤ هيئة اقتصادية (119) وهو ما يظهره البيان التالى:

جدول رقم ( ١٥٥)

وحدات القطاع الحكومى فى مصر موزعة على القطاعات المختلفة

عام ١٩٩١/١٩٩٢

| الجملة | هيئات اقتصادية | هيئات خدمية | إدارة محلية | جهاز إدارى | القطاع |
|---|---|---|---|---|---|
| ٧٧ | ٥ | ١٢ | ٥٤ | ٦ | قطاع الزراعة والرى |
| ١٢ | ٤ | ٣ | - | ٥ | الصناعة والبترول والثروة المعدنية |
| ٨ | ٥ | - | - | ٣ | الكهرباء والطاقة |
| ٤٥ | ١٠ | ٦ | ٢٥ | ٤ | النقل والمواصلات |

| القطـــــــاع | جهـــاز إدارى | إدارة محليـــة | هيئـــات خدميـــة | هيئـــات اقتصاديـة | الجملـــة |
|---|---|---|---|---|---|
| التموين والتجارة الداخلية | ٣ | ٢٧ | - | ٢ | ٣٢ |
| المال والاقتصاد | ١٠ | ٢٥ | ٤ | ٢ | ٤١ |
| الإسكان والتشييد | ٥ | ٢٧ | ٩ | ٦ | ٤٧ |
| الخدمات الصحية والاجتماعية | ٦ | ٨١ | ٥ | ٩ | ١٠١ |
| التعليم والبحوث والشباب | ٢٠ | ٥٤ | ١٩ | - | ٩٣ |
| الثقافة والإعلام | ٥ | - | ٨ | ١ | ١٤ |
| السياحة والطيران المدنى | ٢ | - | ٥ | ٣ | ١٠ |
| الدفاع والأمن والعدالة | ١٥ | - | ٣ | ١ | ١٩ |
| قطاع الخدمات الرئاسية | ٢١ | ٢٦ | ٣ | - | ٥٠ |
| قطاع التأمينات | ١ | - | - | ٥ | ٦ |
| قطاع الدواوين والمجالس المحلية | - | ٢٧ | - | - | ٢٧ |

| القطـــــــاع | جهــاز إدارى | إدارة محليـــة | هيئـــات خدميـــة | هيئـــات اقتصادية | الجملـــة |
|---|---|---|---|---|---|
| مشروع التخطيط الإقليمى لأسوان | - | ١ | - | - | ١ |
| المجموع عام ٩١/١٩٩٢ | ١٠٦ | ٣٤٧ | ٧٧ | ٥٤ | ٥٨٤ |
| المجموع عام ٩٧/١٩٩٨ | ١٠٦ | ٣٤٧ | ٨٠ | ٥٦ | ٥٨٩ |

المصدر: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة العامة للإحصاء الوظيفى، دليل وحدات القطاع الحكومى موزعة على القطاعات المختلفة ١٩٩٠/١٩٩١، ديسمبر ١٩٩٠.

سوف نرى بعد قليل أن السياسات الأجرية التى اتبعت خلال العقود الثلاثة الأخيرة قد أدت إلى تفاوت كبير بين الزملاء شاغلى نفس الوظائف ونفس المؤهل ومدة الخبرة والخدمة فى الجهاز الإدارى أو الإدارة المحلية أو الهيئات الخدمية أو الاقتصادية سواء داخل القطاع نفسه (زراعة - تعليم... إلخ) أو بين القطاعات المختلفة.

ويهمنا هنا أن نشير إلى ملاحظة أساسية نراها تمثل خللاً كبيرًا فى محاولة إجراء أى تحليل متوازن ودائم ومقارن بين مخصصات واعتمادات قطاعات النشاط الاقتصادى بالموازنة ككل، وبصفة خاصة بالنسبة لتطور مخصصات الباب الأول (الأجور والمرتبات) سواء داخل القطاعات نفسها أو بين القطاعات وبعضها البعض - ألا وهى شمول التقسيم القطاعى الذى أخذت به الحكومات المصرية منذ أمد بعيد، والذى بمقتضاه يتم وضع وحدات إدارية وحكومية ذات أنشطة مختلفة فى قطاع واحد، وكذا ما اعتادت عليه الحكومات عند إجراء تشكيلات وزارية أو تعديلات وزارية من فصل بعض الأجهزة والمصالح من قطاع معين ومن وزارة معينة ودمجها فى وزارة أخرى - مثل قطاع الطيران - الذى تكرر دمجه إلى قطاع السياحة أحيانا أو فصله وإلحاقه بقطاع النقل والمواصلات، وكذلك وزارة التأمينات ومديريات ووحدات الشئون الاجتماعية الذى عادة ما كان ينتظم فى قطاع الخدمات الصحية والدِّينيـة والقوى العاملة، ثم يعاد فصله ودمجها فى قطاع التأمينات، وأيضًا فى الأوقاف أو المال والاقتصاد... إلخ. بالإضافة إلى تكرار الدمج والفصل بين القطاعات فإن انتظام قطاع التعليم والبحوث والشباب ليضم قطاعات الشباب (الوزارة ومديرياتها واستاد القاهرة الرياضى... إلخ) أو مراكز الأبحاث العلمية (وعددها زاد حاليًا ليصل إلى أكثر من ثمانية عشر مركزًا ومعهدًا علميًا) داخل هذا القطاع - يسبب إرباكا تحليليا من زاويتين:

الأولى: صعوبة إجراء تحليل أكثر دقة لمسار مخصصاته وبالتالى التعرف بدقة على مدى اهتمام الدولة ببعض الأنشطة مثل: البحث العلمى بصورة مستقلة أو التعليم أو الصحة أو الشئون الدينية... إلخ.

الثانية: إنها تعقد عملية إجراء مقارنة زمنية متماسكة بين مخصصات القطاعات المختلفة بسبب عمليات الدمج والفصل المشار إليها؛ لذا، فإن أى تصحيح حقيقى فى شئون المالية العامة ينبغى أن يبدأ بوحدة كل قطاع متجانس حتى لو أدى ذلك لزيادة عدد قطاعات الموازنة من خمسة عشر فى الوقت الراهن إلى عشرين قطاعا منسجما وواضحا، علما بأن هذا كان متبعا فى الموازنات العامة طوال عقد الستينيات؛ حيث كانت تقسم لأكثر من سبعة عشر قطاعًا منسجما إلى حد كبير.

ثانيا: توزيعات العمالة

وفقًا للموقف فى نهاية عام ١٩٩٧ كان حجم الوظائف بالقطاع الحكومى ككل - بما فى ذلك الهيئات الاقتصادية - قد بلغ ٥.٥ مليون وظيفة ممولة، منها حوالى ٥.١ مليون وظيفة مشغولة بالفعل (قائمين بالعمل وغير قائمين) بينما هناك حوالى ٣٦٧ ألف وظيفة شاغرة؛ أى لم يشغلها أحد بعد، وهذه الوظائف موزعة على النحو التالى:

جدول رقم (١٥٦)

الوظائف الممولة بالقطاع الحكومى موزعة حسب نوع الكادر

والمجموعات الوظيفية حتى ١/١٢/١٩٩٧

| ٪ | الوظائف الممولة | | | المجموعات |
|---|---|---|---|---|
| | جملة الممولة | الشاغرة | المشغولة | |
| ٪٠.٢ | ٩٠٤١ | ١٨٤١ | ٧٢٠٠ | - العليا |
| ٪٢٧.٧ | ١٣٢٩٧٣٤ | ٨٥٣٢٠ | ١٢٤٤٧٦٣ | - التخصصية |
| ٪٢٧.٧ | ١٣٢٥٩٢١ | ٨٣٢٩٨ | ١٢٤٢٦٣٧ | - الفنية |

| ٪ | الوظائـــف الممولـــة | | | المجموعات |
|---|---|---|---|---|
| | جملـة الممولـة | الشاغـــرة | المشغولـــة | |
| ٪١٩.٦ | ٩٣٩٧٧٣ | ٦٠٣٧٦ | ٨٧٩٧٨٩ | - المكتبية |
| ٪٨.٥ | ٤٠٤٩٨٢ | ٥٩٤٢٧ | ٣٤٥٥٩٠ | - الحرفية |
| ٪١٢.٦ | ٦٠٣٤٠٣ | ٥٦٨٢٦ | ٥٤٦٥٧٧ | - الخدمات المعاونة |
| - | ٥٦٧ | ٢٠٦ | ٣٦١ | - الفنية لغير المؤهلين |
| ٪٠.٣ | ١٤٧٩٩ | ٢٨٤٣ | ١١٩٦٢ | - المكتبية لغير المؤهلين |
| ٪٣.٤ | ١٦٣٦٦٩ | ٩٥٢٩ | ١٥٤١٤٠ | - درجات غير موزعة |
| ٪١٠٠ | ٤٧٩٢٠١٤ | ٣٥٩٦٨٥ | ٤٤٣٣١٢٥ | جملة الكادر العام |
| ٪١٢.١ | ٦٦٥٥٠٧ | ٥٨٦٨ | ٦٥٩٦٣٩ | - جملـــة الكـادرات الخاصـــة |
| ٪٠.٩ | ٤٨٣٠٩ | ١٠٢٨ | ٤٧٢٨١ | - جملة اللوائح الخاصة |
| ١٠٠ | ٥٥٠٥٨٣٠ | ٣٦٦٥٨١ | ٥١٤٠٠٤٥ | الإجمالى العام |

المصدر: وزارة الدولة للتنمية الإدارية، «دراسة تحليلية لإجمالى الوظائف الممولة بالقطاع الحكومى عن الحالة» فى ١/١٢/١٩٩٧. مرجع سابق ص ٢١.

وتتضمن بيانات الجدول السابق العاملين بالهيئات الاقتصادية البالغ عددهم ٥٥٣٤٤٧ مشتغلاً فإذا اختصمنا عدد العاملين بالهيئات الاقتصادية من إجمالى الوظائف الحكومية؛ فإن الناتج (٤٩٥٢٣٨٣) سيكون هو حجم الوظائف للمشتغلين فى الموازنة العامة للدولة (الجهاز الإدارى، الإدارة المحلية، الهيئات الخدمية) فقط، ووفقا لتوزيعاتهم على قطاعات النشاط الاقتصادى فإنه سيبدو على النحو التالى:

جدول رقم (١٥٧)

توزيع المشتغلين بقطاعات النشاط الاقتصادية بموازنة عام ٢٠٠١/٢٠٠٢

| القطاع | الجهاز الإدارى | | الإدارة المحلية | | الهيئات الخدمية | | الإجمالى | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| - الزراعة والرى | ١٨٣٣٤ | ٪٧,١ | ٢١٠٧١٨ | ٪٧ | ٩٦١١٧ | ٪٢١,٤ | ٤٠٥٩٦٩ | ٪٨,٤ |
| - الصناعة والبترول | ٨١٤٦ | ٪٠,٦ | - | - | ٤٢٢٨ | ٪٠,٩ | ١٢٣٧٤ | ٪٠,٣ |
| - الكهرباء والطاقة | ٦٦٦٤ | ٪٠,٥ | - | - | - | - | ٦٦٦٤ | ٪٠,١ |
| - النقل والمواصلات | ٤١٩٣ | ٪٠,٣ | ٣٤٢٣٤ | ٪١,١ | ٩٥٢٧ | ٢,١ | ٤٧٩٥٤ | ٪١,٠ |
| - التجارة والتموين | ٦٥٢١ | ٪٠,٥ | ٤٩١٨٢ | ٪١,٦ | - | - | ٥٥٧٠٣ | ٪١,٢ |
| - المال والاقتصاد | ١١١١٤٣ | ٪٨,٠ | ٣٨٨٠٤ | ٪١,٣ | ٤٦٦٣ | ٪١,٠ | ١٥٤٦٠٦ | ٪٣,٢ |
| - الإسكان والتشييد | ١٣٧٤٣ | ٪٠,١ | ٤٦٢٧٨ | ٪١,٥ | ٣٤٦٢٤ | ٪٧,٧ | ٩٤٦٤٤ | ٪٢,٠ |
| - الخدمات الصحية والدينية والقوى العاملة | ١٣٠٠٥٧ | ٪٩,٤ | ٤٢٢٧٤٩ | ٪١٤,١ | ١٩٢٤١ | ٪٤,٢ | ٥٧٢٠٤٧ | ٪١١,٨ |
| - التعليم والبحوث والشباب | ٣٣٢٨٨٩ | ٪١٦,٨ | ١٧٠٢٣٨٧ | ٪٥٦,٦ | ٢٣٥٤٥٥ | ٪٥٢,٠ | ٢١٧٠٧٣١ | ٪٤٤,٨ |
| - الثقافة والإعلام | ٩٠٦٣ | ٪٠,٧ | - | - | ٣٨٥٠٣ | ٪٨,٥ | ٤٧٥٦٦ | ٪١,٠ |
| - السياحة | ١٤٥٥ | ٪٠,١ | - | - | ٩٥٧٨ | ٪٢,١ | ١١٠٣٣ | ٪٠,٢ |

* الدفاع والأمن والعدالة لا يشتمل على أفراد القوات المسلحة.

| القطاع | الجهاز الإدارى | | الإدارة المحلية | | الهيئات الخدمية | | الإجمالى | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| - الدفاع والأمن والعدالة * | ٧٣٤٩١٢ | ٪٥٢,٩ | - | - | - | - | ٧٣٤٩١٢ | ٪١٥,٢ |
| - الخدمات الرئاسية | ٢٩٥٠٥ | ٪٢,١ | ٤٦٢٣ | ٪٠,١ | - | - | ٣٤١٢٨ | ٪٠,٧ |
| - التأمينات والشئون الاجتماعية | ٣٢١٥ | ٪٠,٢ | ٨٠٠٣٣ | ٪٢,٧ | - | - | ٨٣٢٤٨ | ٪١,٧ |
| - الدواوين العامة والمجلس المحلية | - | | ٤١٨٢٦٧ | ٪١٢,٩ | - | - | ٤١٨٢٦٧ | ٪٨,٦ |
| الإجمالى | ١٣٩٠١٣٩ | ٪١٠٠ | ٣٠٠٧٣٤٥ | ٪١٠٠ | ٤٥٢٧٣٦ | ٪١٠٠ | ٤٨٥٠٢١٩ | ٪١٠٠ |

المصدر: وزارة التنمية الإدارية، مركز المعلومات، بيان مستقل، يناير ٢٠٠٤.

والتفاوت الشاسع فى الاستحقاقات الأجرية بين العاملين بالقطاع الحكومى وبعضهم البعض هو تفاوت رأسى وتفاوت أفقى كما سبق وأوضحنا، وبمعنى آخر إنه تفاوت بين العاملين فى نفس قطاع النشاط الاقتصادى (زراعة - تعليم - صحة... إلخ) وهذا هو التفاوت الأفقى أو تفاوت بين العاملين فى الجهاز الإدارى ككل وبين العاملين بالادارة المحلية ككل أو الهيئات الخدمية أو الاقتصادية.

دعونا هنا نقدم مثالاً عمليًا لما نقصده ونعنيه بالتفاوت الأفقى والتفاوت الرأسى فإذا بدأنا بالتفاوت الرأسى نجد أن مخصصات الأجور والمرتبات لكل من العاملين بالجهاز الإدارى تكاد تختلف كميا ونوعيا عن زملائهم العاملين بالإدارة المحلية وهم الأكثر عددًا وعن أقرانهم بالهيئات الخدمية والهيئات الاقتصادية كما يظهرها الجدول السابق، فإذا تأملنا البيان السابق نكتشف مجموعة من الحقائق المثيرة للقلق وهى:

الحقيقة الأولى: إنه بينما يعمل بالجهاز الإدارى للدولة ما يقل قليلا على ٢٥٪ من إجمالى المشتغلين بالموازنة العامة نجد أن نصيبيهم من الأجور والمرتبات تزيد على ٣٧.١٪. وبالمقابل فإن العاملين بالإدارة المحلية الذين يزيدون على ٦٤٪ من إجمالى العمالة الحكومية بالموازنة العامة لا يزيد نصيبيهم من الأجور والمرتبات على ٤٨٪.

الحقيقة الثانية: أن نسبة المكافآت (بند ٥) من جملة المجموعة الأولى بالجهاز الإدارى تصل إلى ٤٢.٥٪ بينما هى لا تزيد فى الإدارة المحلية على ٢٤.٨٪ فإذا حسبناها بالنسبة لصافى الباب الأول نجد أنها فى الجهاز الإدارى تزيد على ٢٦٪ بينما هى للعاملين بالإدارة المحلية لا تزيد على ٢٠٪.

الحقيقة الثالثة: والتى تمثل خللاً أكبر وأكثر عمقًا هو تأمل الأنصبة النسبية لبند المكافآت داخل قطاعات الجهاز الإدارى ذاته حيث نجد أن ثلاثة قطاعات فحسب قد حصلت على ما يزيد على ٨٤.٦٪ من إجمالى هذه المكافآت وهذه القطاعات هى: التعليم والبحوث والشباب بحوالى ٧١٣.٩ مليون جنيه (بنسبة ٤٠.٦٪ من إجمالى المكافآت بالجهاز الادارى)، يليها قطاع الدفاع والأمن والعدالة بحوالى ٦٠٨.٥ مليون جنيه (بنسبة ٣٤.٦٪)، ثم قطاع المال والاقتصاد بحوالى ١٦٥.٥ مليـون جنيه ( بنسبة ٩.٤٪ )، وتوزع الباقى وهو يقل عن ٢٧١.٢ مليون جنيه (بنسبة ١٥.٤٪) على بقية القطاعات الاثنى عشر.

فبند المكافآت قد تعاظم شأنه عامًا بعد آخر حتى بلغ نحو ٣٠٪ من إجمالى الأجور والمرتبات لذلك العام فى إطار سياسة حكومية بدأت منذ منتصف الثمانينيات واستمرت حتى يومنا هذا.

الحقيقة الرابعة: يتفاوت أيضًا نصيب كل قطاع من المزايا العينية أو المزايا التأمينية حيث حصل قطاع الدفاع والأمن والعدالة على نصيب الأسد فيها بلغت فى المتوسط ٩٠٪ من إجمالى المزايا العينية ذلك العام ونحو ٣٢.٧٪ من المزايا التأمينية .

الحقيقة الخامسة: إذا أخذنا بعين الاعتبار «الاعتماد الإجمالى على مستوى الباب» والذى بلغ ١٧١٤.٠ مليون جنيه يذهب كله تقريبا أثناء السنة المالية لتعزيز مخصصات الأجور والمرتبات فى قطاع الدفاع والأمن والعدالة فإن الصورة تبدو أكثر وضوحًا بشأن عدم التوازن الصارخ بين أنصبة العاملين فى القطاع الحكومى ككل، وإن كان أكثرهم تضررا من السياسات الأجرية الراهنة هم العاملون بالإدارة المحلية ومديريات الخدمات بها.

## جـــدول رقــم (١٥٨)

## تفاصيــل ومكونــات البــاب الأول (الأجــور والمرتبــات) بالجهــاز الإدارى للـــدولة فقـــط

## خـــلال العـــام المـــالى ١٩٩٦/١٩٩٧

«بالمليون جنيه»

| القطـــــــاع | بند (١) الوظائف الدائمـة | بند (٢) مكافآت شملـة | بند (٣) تكاليف معارين | بند (٤) تكاليف إجازات ومنـح تدريبية | بند (٥) مكافآت | بند (٦) رواتب وبدلات | بند (٧) مزايـا نقديـة | جملـة مجموعة (١) | مجموعة (٢) المزايا العينية | مجموعة (٣) المزايـا التأمينية | إجمالى الباب الاول |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ١- قطاع الزراعة والري | ١٠٦,٥ | ١,٠ | ٠,٠٠٥ | - | ٣٠,٢ | ١١,٤ | ٤٧,٠ | ١٩٦,١ | ٠,٣ | ٣٩,٣ | ٢٣٦,٧ |
| ٢- قطاع الصناعة والبترول | ١٠,٥ | - | - | - | ١,٥ | ٠,٢ | ٤,٨ | ٢٤,٠ | ٠,٠٩ | ٤,٦ | ٢٠,١ |
| ٣- الكهرباء والطاقة | ١١,٦ | ١,١ | - | - | ٢٠,٦ | ٢,٠ | ٥,٣ | ٤٠,٧ | ١٢,٣ | ٦,٤ | ٦١,٧ |
| ٤- النقل والمواصلات | ٥,٢ | ٠,٠٢ | - | - | ٥,٧ | ٠,١ | ٢,٤ | ١٢,٥ | ٠,٣ | ٢,٣ | ١٦,٤ |
| ٥- التجارة والتموين | ٩,٢ | ٠,٢ | - | - | ١٣,٦ | ٤١,٩ | ٤,٢ | ٦٩,٠ | ٠,٢ | ٥,٠ | ٧٤,٦ |
| ٦- المال والاقتصاد | ١٣٨,٢ | ١,٤ | ٠,٠٢ | - | ١٦٥,٥ | ٣,٦ | ٥٣,٧ | ٣٦٢,٦ | ٠,٥ | ٦١,٠ | ٤٩٤,٤ |
| ٧- الإسكان والتشييد | ١٣,٢ | ٢,٠ | - | - | ١٨,١ | ١,٣ | ٤,٨ | ٣٩,٦ | ١,٧ | ٥,١ | ٤٧,١ |
| ٨- الخدمات الصحية والدينيـة والقوى العاملة | ١١٦,٢ | ١,٣ | ٠,٠١ | ١,٢ | ٦٧,٧ | ١٦,١ | ٥٦,٧ | ٢٥٩,٣ | ٢,٩ | ٣٦,٩ | ٣٠٤,٦ |
| ٩- التعليم والبحوث والشباب | ٣٦٠,٢ | ١٠,٤ | ٥٤,٦ | ٠,٠٣ | ٧١٣,٩ | ٣٤,٥ | ١٢٤,٧ | ١١٢٨,٤ | ٨,٦ | ١٧٤,٦ | ١٤٥٠,١ |
| ١٠- الثقافة والإعلام | ١٣,٢ | ١,٢ | ٠,٠٩ | ٠,٠٠٩ | ١٥,٤ | ١,٢ | ٦,٠ | ٣٦,٧ | ٠,٢ | ٦,٢ | ٤٤,١ |
| ١١- السياحة | ٢,٢ | ٠,٠٠١ | - | - | ٣,٩ | ٠,٠٥ | ١,٠ | ٦,٣ | ٠,١ | ١,٤ | ٨,٨ |
| ١٢- الدفاع والأمن والعدالة | ٦٠٨,٦ | ٥,٢ | ٠,٢ | ٠,٠٣ | ٦٠٨,٥ | ٧٨,٨ | ١٧١,٣ | ١٣٧٢,٦ | ٢٩٨,٢ | ١٧٦,٤ | ٢٥١٥,٨ |
| ١٣- الخدمات الرئاسية | ٤٠,٥ | ٨,٢ | ٠,٥ | - | ٨٣,٦ | ٣٢٠,١ | ١٦,٧ | ٤٧٠,١ | ٦,٢ | ٢٣,٤ | ٥٠٢,٥ |
| ١٤- التأمينـــات والشئـــون الاجتماعيـة | ٤,٤ | ٠,٠١ | - | - | ٢,٦ | ٠,٠٤ | ١,٩ | ٩,١ | ٠,٠٥ | ١,٦ | ١٠,٩ |
| ١٥- الأقسام العامة | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ٩٧٤,٠ |
| الإجمالـــــى | ١٢٦٥,٠ | ٣٢,٠ | ٥٥,٤ | ١,٣ | ١٧٥١,١ | ٥١٢,٦ | ٥١٠,٥ | ٤١٣٥,٩ | ٣٣١,٧ | ٥٣٨,٧ | ٦٧٧٢,٣ |

ملحوظة: يضاف إلى مجموعة المجموعات الثلاث المنحُ وقدرها ٥٢,٦ مليون جنيه ويستبعد نظير مرتبات وتشغيل ومقابل تحميله الباب الثالث.

[116](*) بدءًا من السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ أعيد تنظيم الموازنة العامة للدولة بصورة شاملة وهو ما سنعود لتحليله فى فصل مستقل، بعد صدور القانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٤ المعدل لقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣.

[117]* هذه الزيادة الكبيرة فى الباب الثانى ذلك العام بسبب بداية التعامل بسعر صرف جديد للدولار.

[118] وزارة المالية، قطاع الحسابات الختامية، حساب ختامى الجهاز الإدارى لعام ١٩٩٥/١٩٩٦، هيئة المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٩٨ ص ٨١.

[119] لمزيد من التفاصيل حول الهياكل التنظيمية الحكومية يمكن الرجوع إلى مؤلفينا:-

- اقتصاديات الوقت الضائع، مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام، مرجع سابق.

- اقتصاديات الإدارة الحكومية، مكتبة دار الكلمة ٢٠٠٣ مرجع سابق.

# الفصـــل التاســع

# التحليــل التفصيلــى للأجــور والمرتبـــات

# فى قطاعـــات الموازنـــة العامـــة للدولـــة

# خــلال الفتــرة ١٩٩١/١٩٩٢ ـ ٢٠٠١/٢٠٠٢

نحاول فى هذا الجزء من كتابنا رصد وتتبع ثلاثة متغيرات فى بنية الإدارة الحكومية المصرية:

فهو أولا: محاولة لرصد وتتبع التطور الذى طرأ عبر الزمن على «الخرائط الجينية» للإدارة الحكومية المصرية، وكيف توسعت هذه البيروقراطية «الأخطبوطية» بصورة هائلة ودون مقتضى علمى أو موضوعى فى الكثير من الحالات.

وهو ثانيا: محاولة لرصد التطور فى الإنفاق على الباب الأول (الأجور والمرتبات والمكافآت) عمومًا، وفى القطاعات الأربعة الكبرى على وجه الخصوص، وهى قطاعات الدفاع والأمن والعدالة، والتعليم والبحوث والشباب، والخدمات الرئاسية ثم أخيرًا الخدمات الصحية والدِّينيــة والقوى العاملة، والتعرف من ثم على الدهاليز الخفية التى ابتكرتها العقلية البيروقراطية والعسكرية المصرية لتعظيم مكاسب بعض القطاعات على حساب قطاعات أخرى ربما تكون أكثر حيوية مثل التعليم والصحة بالمحافظات.

وهو ثالثا: محاولة لتحليل أسباب التباينات والتفاوت الشاسع فى الاستحقاقات الأجرية بين العاملين والمشتغلين فى قطاعات الإدارة الحكومية المصرية المختلفة، والتوقف عند ما أسميناه «ثغرة إبليس» التى أفرزت ثم فاقمت من ظاهرة الفساد الإدارى (CURRAPTION).

ويشتمل هذا الفصل على التناول التحليلى التفصيلى للمكونات التنظيمية لكل قطاع من قطاعات الموازنة العامة الخمسة عشر، والتى أحيانا ما كان يجرى عليها بعض التعديلات ـ بالفصل أو الدمج ـ مع كل تشكيل وزارى جديد، حيث غالبا ما كان يتم فصل بعض الوزارات أو بعض الأجهزة ودمجها فى قطاعات أخرى، أو إعادة تسمية بعض الوزارات (مثل وزارة النقل والمواصلات أو

الاتصالات أو وزارة الرى والموارد المائية.. إلخ)، وهى كلها عوامل تعكس عدم استقرار العمل الوزارى والحكومى.

كما درجت الموازنة العامة للدولة منذ عام ١٩٨٠/١٩٨١ - وبعد إخراج وفصل الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام من البنية الهيكلية للموازنة العامة وفقا للقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ واستقلالها بموازنات مستقلة لا يربطها بالموازنة العامة سوى ما يؤول منها للموازنة من فائض، أو ما تتلقاه بعض الهيئات من دعم بسبب عجزها المالى - على تقسيم قطاعات الموازنة وفقا للترتيب التالى:

١ - قطاع الزراعة والرى واستصلاح الأراضى.

٢ - قطاع الصناعة والبترول والثروة المعدنية.

٣ - قطاع النقل والمواصلات والطيران أو الاتصالات.

٤ - قطاع الكهرباء والطاقة.

٥ - قطاع الإسكان والتشييد والبناء.

٦ - قطاع المال والاقتصاد.

٧ - قطاع التجارة والتموين.

٨ - قطاع الخدمات الصحية والدِّينيـة والقوى العاملة وأحيانا الشئون الاجتماعية.

٩ - قطاع التعليم والبحوث والشباب.

١٠- قطاع الدفاع والأمن والعدالة.

١١- قطاع الثقافة والإعلام.

١٢- قطاع الخدمات الرئاسية.

١٣- قطاع التأمينات والشئون الاجتماعية.

١٤- قطاع الأقسام العامة.

١٥- قطاع الدواوين العامة بالمحافظات والمجالس المحلية.

وقد سبق لنا فى الباب الأول من هذا الكتاب، نقد هذا التقسيم باعتباره تقسيما بيروقراطيا غير تنموى، كما أنه يتسم بانعدام الشفافية. هنا سوف ننحو منحى مختلفا، من أجل إظهار وزن ما أسميناه «الأربعة الكبار» الذين يستأثرون بالجانب الأكبر سواء من حجم العمالة أو من حيث المخصصات المالية والمزايا العينية، وسوف يدهشنا مقدار التفاوت الشاسع حتى فيما بينها وبعضها البعض من ناحية، أو فيما بينها وبقية القطاعات الأخرى من ناحية أخرى. على أن نخصص الجزء الثالث من مشروعنا البحثى هذا لبقية القطاعات والأحد عشر الأخرى.

# المبحـــث الأول

# نصيــــب الأربعـــة الكبـــــار

يشكل الأربعة الكبار الثقل الرئيسى فى هيكل الإدارة الحكومية المصرية، سواء من حيث حجم العمالة أو من زاوية المخصصات والاعتمادات المالية وهؤلاء هم:

١- قطاع الدفاع والأمن والعدالة.

٢- قطاع الخدمات الرئاسية.

٣- قطاع التعليم والبحوث والشباب.

٤- قطاع الخدمات الصحية والدِّينيــة والقوى العاملة.

إذن.. دعونا نتناول كل واحدة بشيء من التفصيل :

أولا: قطاع الدفاع والأمن والعدالة:

يتميز هذا القطاع بسمات وخصائص مختلفة تماما عن بقية قطاعات الموازنة العامة للدولة المصرية، فهو من ناحية لا يخضع للسلطة المحلية فى أماكن تواجده (مديريات الأمن أو المحاكم أو الوحدات العسكرية.. إلخ) وهو يتميز أيضًا بطابع الغموض وانعدام الشفافية تحت ذرائع ودعاوى «اعتبارات الأمن القومى»، مما سمح بتوسع «سرطانى» من الناحيتين التنظيمية الإدارية والمالية الاقتصادية، وهذا أدى إلى إضفاء طبيعة أخطبوطية وخرائط جينية إدارية غير مفهومة، ثم إنه أخيرًا القطاع الذى حافظ على معدل نمو منتظم فى حجم العمالة فيه وكذا مخصصاته المالية سواء فى صورة مرتبات أو بدلات أو مكافآت، أو وهذا هو الأهم والأخطر فى صورة «اعتمادات

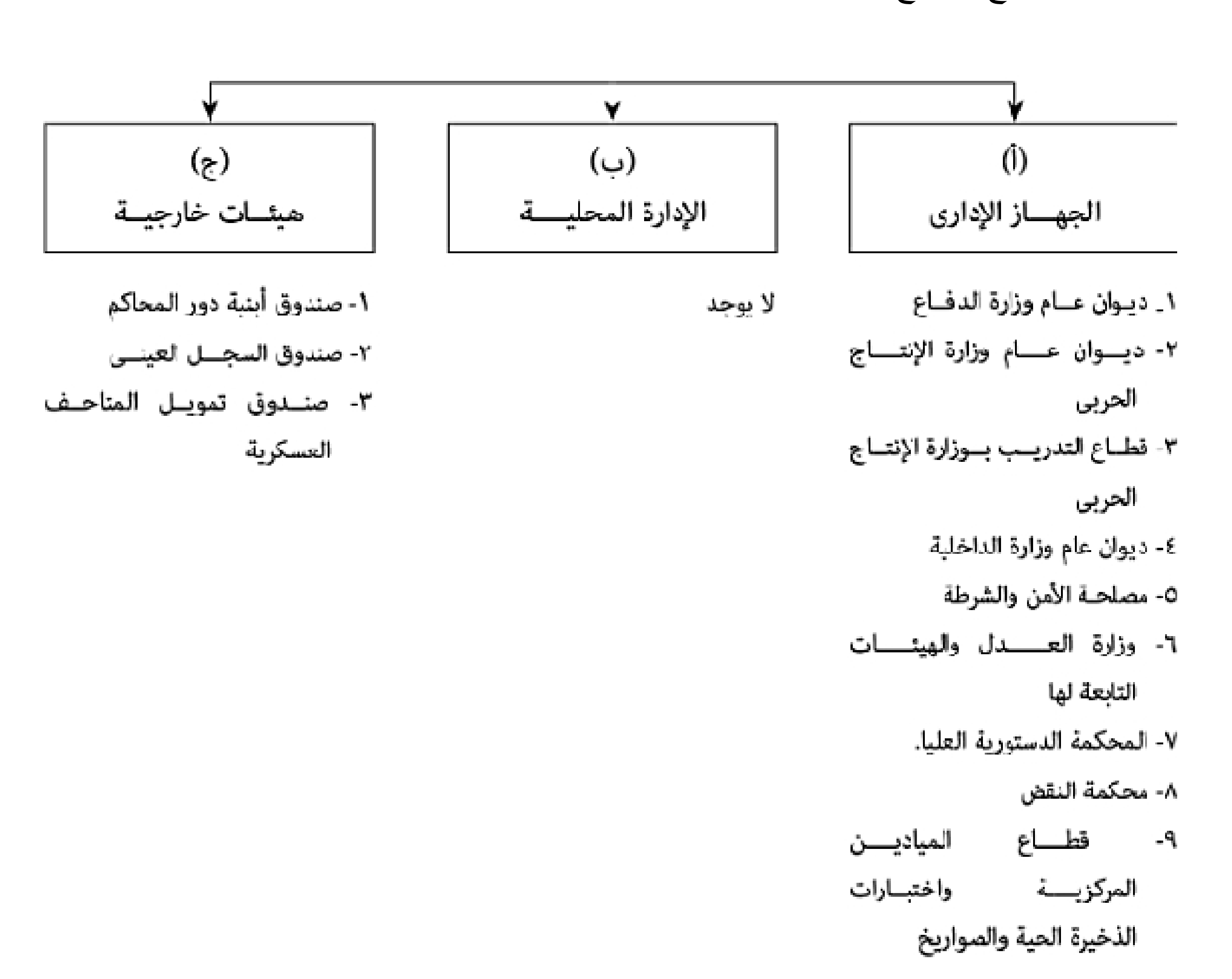
إجمالية» أصبحت فعليًا وواقعيًا خارج نطاق «المشروعية المالية»؛ أى الرقابة المباشرة للمجلس التشريعى وبقية الأجهزة الرقابية.

لذا، فإن إجراء تحليل مالى لهذا القطاع يحتاج إلى خبرة مركبة للباحث، سواء من الناحية المحاسبية والمالية، أو من ناحية الخبرة الإدارية والتنظيمية، وأخيرًا الخبرة القانونية والدستورية.

وقبل الخوض فى شرح هذه التطورات التى طرأت على هذه «الخرائط الجينية» لواحدة من أهم مكونات هذا القطاع وهى «وزارة الداخلية» دعونا نعرض إلى الهيكل التنظيمى الرئيسى لهذا القطاع والذى يظهره البيان التالى:

بيـــان رقــم (١٥٩)

مكونــات قطــاع الدفــاع والأمــن والعدالـــة



هذا بخلاف «جهاز الخدمات العامة» التابع لوزارة الدفاع والذى يعتبر هيئة اقتصادية مستقلة.

أما عن حجم العمالة بهذا القطاع - دون أفراد القوات المسلحة - فإن البيان التالى يظهر هذا التطور:

جـدول رقـم (١٦٠)

تطـور العمالـــة بقطـاع الدفـــاع والأمـــن والعدالـــة

خــلال السنـوات ١٩٩٣/١٩٩٤ حتـى ٢٠٠١/٢٠٠٢

| الجهـــــة | ٩٣/١٩٩٤ | ٩٦/١٩٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|
| ١- ديوان عام وزارة الدفاع | ٥٠٣٤٠ | ٥٠٥٢٩ | ٥٠٢٣١ |
| ٢- ديوان عام وزارة الإنتاج الحربى | ٢٠٢ | ٢٠٦ | ١١٥ |
| ٣- قطاع التدريب بوزارة الإنتاج الحربى | ٣٩١ | ٥١٢ | ٤٢٨ |
| ٤- قطـاع الميادين المركزية واختبـارات الذخيرة الحية والصواريخ | - | - | ١٣٠ |
| ٥- ديوان عام وزارة الداخلية | ٤٠٥٢٦ | ٤٥١٢٧ | ٥٠٣٣٣ |
| ٦- مصلحة السجون | ٧٠٦٦ | ٢٠٤٨٢ | ٢٠٥٨٠ |
| ٧- مصلحة الأمن العام والشرطة | ٥٠٧٠٣١ | ٥٤٥٧٠٩ | ٦٢٢٦٨٧ |
| ٨- ديوان عام وزارة العدل والجهات التابعة | ٦٣٦١١ | ٧٢١٠٣ | ٩٠٧٧٤ |

| ٩- المحكمة الدستورية العليا | ٢٤٠ | ٢٤٤ | ٣١٢ |
|---|---|---|---|
| إجمالـــى القطـــاع | ٦٦٩٤٠٧ | ٧٢٤٩١٢ | ٨٣٤٦٩٤ |

المصدر: عام٩٣/٩٤ مصدره الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للمعلومات «دراسة إحصائية عن القوى الوظيفية بموازنة الجهاز الإدارى للعام المالى ٩٣/١٩٩٤» القاهرة، يونيو ١٩٩٤، أما عام ٩٦/٩٧ فمصدرها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للمعلومات «دراسة إحصائية عن القوى الوظيفية بموازنة الجهاز الإدارى بموازنة العام المالى ٩٦/١٩٩٧» القاهرة، أغسطس ١٩٩٧، أما عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ فمصدرها وزارة التنمية الإدارية، مركز المعلومات، بيان مستقل، يناير ٢٠٠٤.

أى أن هذا القطاع كان يستأثر وحده بنحو ١٥٪ إلى ١٨٪ من إجمالى القوى الوظيفية بالقطاع الحكومى المصرى كله خلال تلك السنوات، بيد أن هذا لا يكفى فى حد ذاته لمعرفة الثقل والتطور الحقيقى الذى طرأ على روافد هذا القطاع، خاصة لدى أجهزة الأمن، دون أن نغفل أن هذا البيان لا يتضمن حجم أفراد القوات المسلحة والمخابرات العامة والمخابرات الحربية - الذين يزيدون فى أقل تقدير على ٦٠٠ ألف شخص - وقوات الأمن المركزى الذين يعتبرون تحت خدمة العلم (التجنيد الإجباري) ولا يدرجون فى الهيكل الوظيفى للدولة ويقدر عددهم بنحو ٤٥٠ ألف فرد (ما يعادل ٢٠ فرقة عسكرية وقواعدها اللوجيستية).

وقبل أن نخوض فى هذه التطورات الإدارية والتنظيمية التى طرأت على وزارة الداخلية المصرية خلال السبعين عامًا الماضية، قد يكون من المناسب عرض ملامح فرع «العدالة» وأجهزتها من حيث حجم العمالة والتى يظهرها البيان التالى:

جـدول رقـم (١٦١)

توزيعـات العمالـة بقطـاع العدالـة حسـب الحالـة

عامـى ٢٠٠١/٢٠٠٢ و٢٠٠٢/٢٠٠٣

| الجهـــــــة | عـــدد المشتغليـــن | |
|---|---|---|
| | ٢٠٠١/٢٠٠٢ | ٢٠٠٢/٢٠٠٣ |
| ١- ديوان عام وزارة العدل | ٣٢٥٦ | ٣٢٤١ |
| ٢- المحكمة الدستورية العليا | ٣١٢ | ٣٢٨ |
| ٣- محكمة النقض | ١١٧٧ | ١٢١٧ |
| ٤- محكمة الاستئناف | ٦١٦١ | ٦٢٩٦ |
| ٥- النيابة العامة | ٢٤٠٣٤ | ٢٤٥٥٧ |
| ٦- المحاكم الابتدائية | ٢٧٦٥٦ | ٢٨١٦٣ |
| ٧- مجلس الدولة | ٣١٥٢ | ٣٣٠٤ |
| ٨- هيئة قضايا الدولة | ٥١٣٣ | ٥٢٠٨ |
| ٩- مصلحة الخبراء | ٤١٩٤ | ٤٢٨٩ |
| ١٠- مصلحة الطب الشرعى | ١٤١٨ | ١٤٧٣ |

| الجهـــــة | عـــدد المشتغليـــن | |
|---|---|---|
| | ٢٠٠١/٢٠٠٢ | ٢٠٠٢/٢٠٠٣ |
| ١١- مصلحة الشهر العقارى والتوثيق | ٩٢٨٦ | ٩٤٦٢ |
| ١٢- النيابة الإدارية | ٤٤١١ | ٤٧٨١ |
| المجموع | ٩٠١٩٠ | ٩٢٣١٩ |

المصدر: وزارة التنمية الإدارية مركز المعلومات، بيان مستقل، يناير ٢٠٠٤.

فإذا نحينا جانبا كل ما يتعلق بالقوات المسلحة وزارة الإنتاج الحربى، من حيث الحجم الحقيقى للأفراد، أو من حيث المخصصات والاعتمادات المالية - بدعوى اعتبارات الأمن القومى- فإننا نجد أنفسنا أمام وزارة الداخلية بكل مشتملاتها الأخطبوطية الهائلة التى توسعت عامًا بعد آخر بحيث باتت تشكل الجهاز الأكبر فى الدولة بعد وزارة التعليم، سواء من حيث حجم العمالة أو من زاوية المخصصات المالية.

إذن، دعونا نتأمل هذه الحالة الفريدة فى البناء التنظيمى.

أولا: تطـور الهياكـل التنظيميـة لـوزارة الداخليـة المصريـة

زاد عدد العاملين بوزارة الداخلية فى مصر من أقل من ١٥٠ ألف فرد فى مطلع عقد الستينيات من القرن العشرين (بما كان يشكل ٩٪ من إجمالى العاملين بالوظائف الحكومية وقتئذ ) إلى أن بلغ عددهم عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ حوالى ٧١٥ ألف شخص موزعون على النحو التالى:

- ديوان عام وزارة الداخلية ٥١٢٢٤ شخصا بنسبة ٧.٢٪.

- مصلحـــة السجـــون ٢٠٦٣١ شخصا وبنسبة ٢.٩٪.

- الأمـــن والشرطـــة ٦٤٣١١٤ شخصا بنسبة ٨٩.٩٪.

المجمـــوع ٧١٤٩٦٩ شخصا بنسبة ١٠٠٪.

هذا بخلاف أفراد «الأمن المركزى» الذين يمضون مدة الخدمة الوطنية كما سبق وأشرنا.

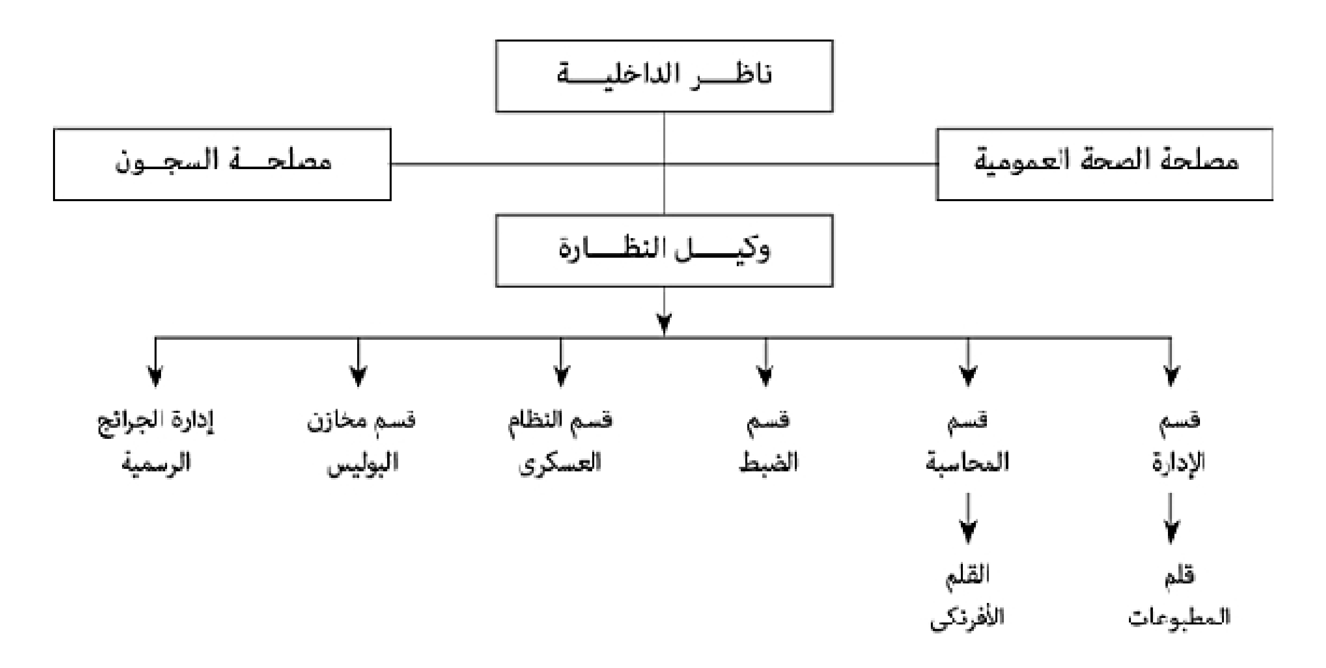
إذن، نحن أمام امبراطورية عسكرية ضخمة تخضع لنظام مالى ووظيفى خاص يطلق عليه فى القانون الإدارى والوظيفى «الكادر الخاص» special cadre. فكيف تطورت هذه الإمبراطورية؟

إذا بدأنا بمنشور النظارة (الوزارة) رقم (١) الصادر بتاريخ ١٩ مارس عام ١٨٩٥، نجد أن البناء التنظيمى والإدارى لوزارة (نظارة) الداخلية كان يتكون على النحو التالى:

بيــان رقــم (١٦٢)

خريطــة البنــاء التنظيمــى لــوزارة الداخليــة

وفقـا لمنشـور النظـارة رقم (١) لسنـة ١٨٩٥

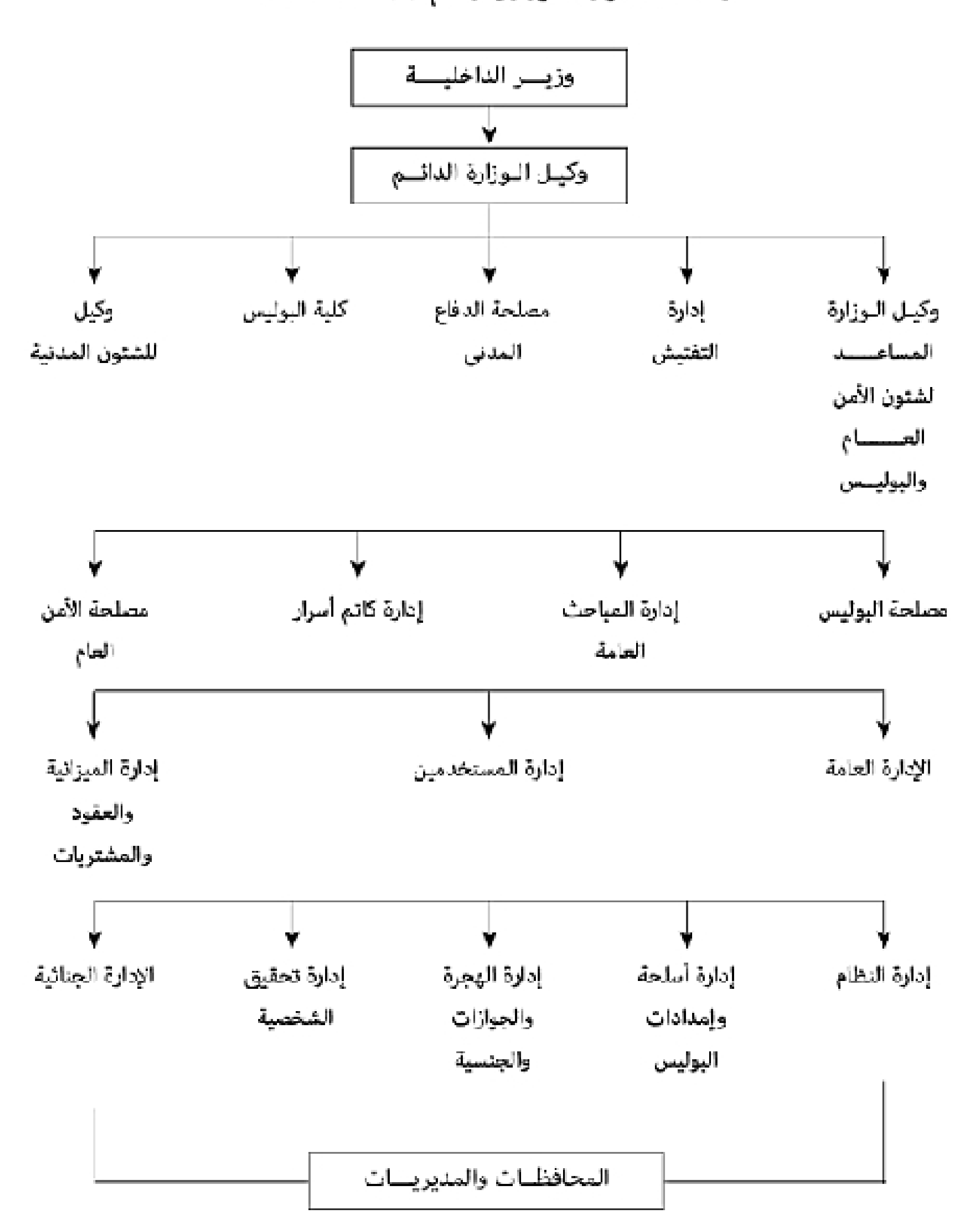



إذن، فإن هيكل التنظيم الإدارى لوزارة الداخلية المصرية وبعد مرور أكثر من ثلاثة عشر عامًا على الاحتلال البريطانى لمصر كان من البساطة والتواضع، حيث لا يزيد على مصلحتين إحداهما للصحة العمومية والثانية للسجون، ثم وكيل دائم للوزارة يشرف على ثمانية عشر قسما منها ثلاثة أقسام ذات طبيعة إدارية ومالية ومخزنية، وخمسة أقسام أخرى للعمل الشرطى والرقابي، ومع مرور الزمن توسع هذا الهيكل التنظيمى قليلا، فصدر فى ٢٤ فبراير عام ١٩٥٤ القرار الوزارى رقم (٢) ليرسم من جديد خريطة البناء التنظيمى لوزارة الداخلية المصرية على النحو التالى:

## بيان رقم (١٦٣)

## خريطة البناء التنظيمي لوزارة الداخلية المصرية

## وفقا للقرار الوزاري رقم (٢) لسنة ١٩٥٤



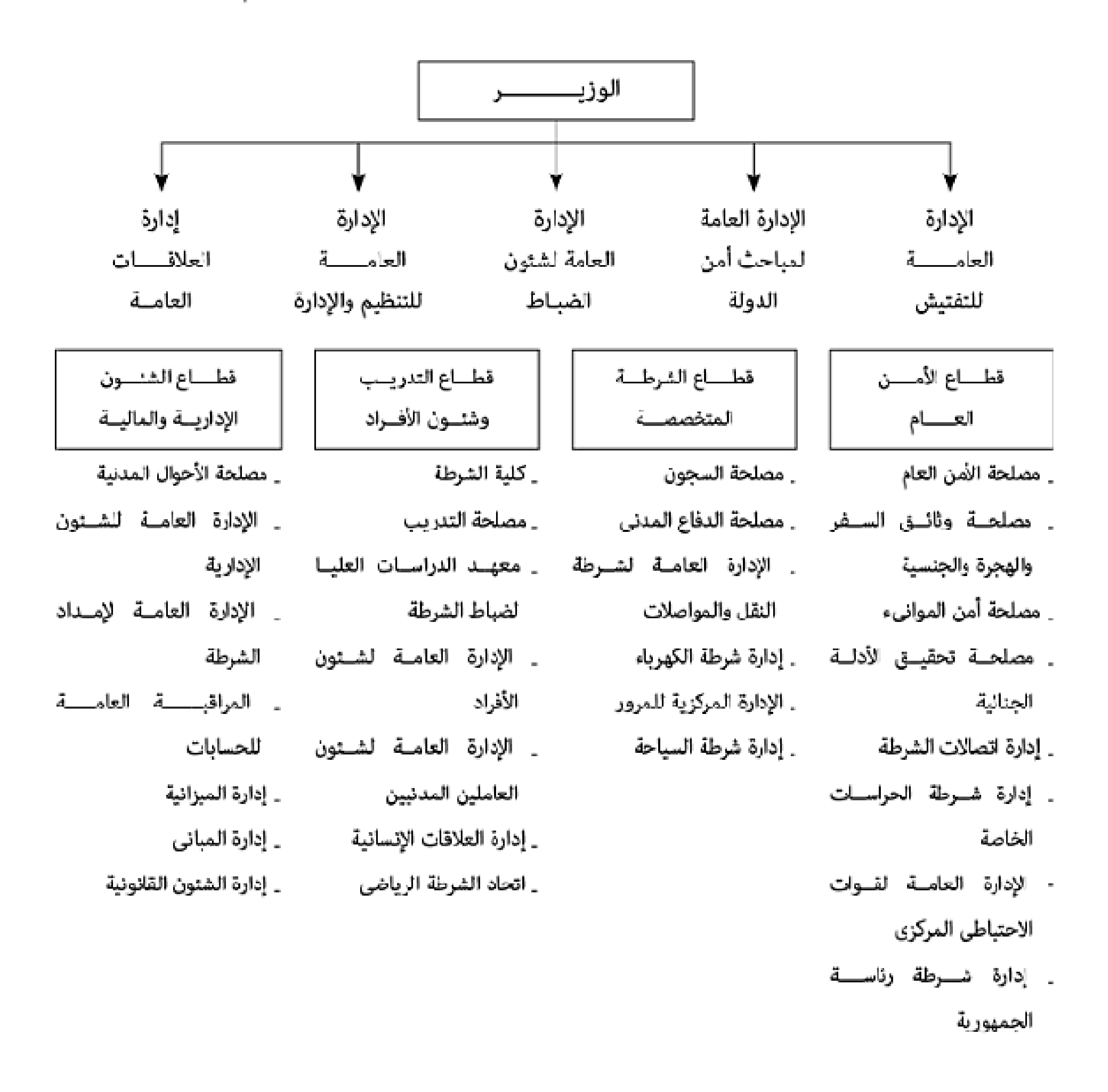
وهكذا استحدثت مصالح جديدة، ومقابل توسع الأنشطة البوليسية والأمنية (مصلحة البوليس - الإدارة العامة للمباحث العامة - مصلحة الأمن العام... إلخ) توسعت بالمقابل الإدارات والأنشطة الإدارية والمالية، ومن النوادر التى تسجلها الميزانية المصرية قبل عام ١٩٥٠، مخصصات وزارة الداخلية بكل تفاصيلها حيث تطورت من ١.٠مليون جنيه عام ١٩٤٤ إلى ١.٨ مليون جنيه عام ١٩٤٩ والتى سبق وعرضناها فى موضع سابق من هذا الكتاب (انظر الجدول رقم ١٣٢).

فإذا عرفنا أن نسبة ما حصلت عليه هذه الوزارة عام ١٩٤٩/١٩٥٠ لم يزد على ٠.٩٦٪ من إجمالى نفقات الميزانية المصرية ذلك العام - وكانت أقل فى العام السابق بسبب أوضاع الحرب فى فلسطين حيث لم تزد على ٠.٧٪ - فلنا أن نتصور مقدار التطور المذهل الذى حدث وأدى إلى حصول هذه الوزارة على ما يعادل ٦٪ فى المتوسط من إجمالى نفقات الموازنة العامة المصرية سنويا طوال الفترة الممتدة من عام ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢.

عمومًا.. بنهاية عقد السبعينيات من القرن العشرين كان الهيكل التنظيمى للوزارة قد توسع من جديد، سواء من حيث الكم أو النوع، فأنشئت قطاعات للشرطة المتخصصة، وارتقى المستوى التنظيمى لبعض الإدارات المركزية إلى مستوى القطاعات يترأسها وكيل أول وزارة (بمسمى مساعد أول وزير) علاوة على توسع مديريات الأمن بالمحافظات، وهو ما يظهره الشكل التنظيمى التالى:

## بيـــان رقـــم (١٦٤)

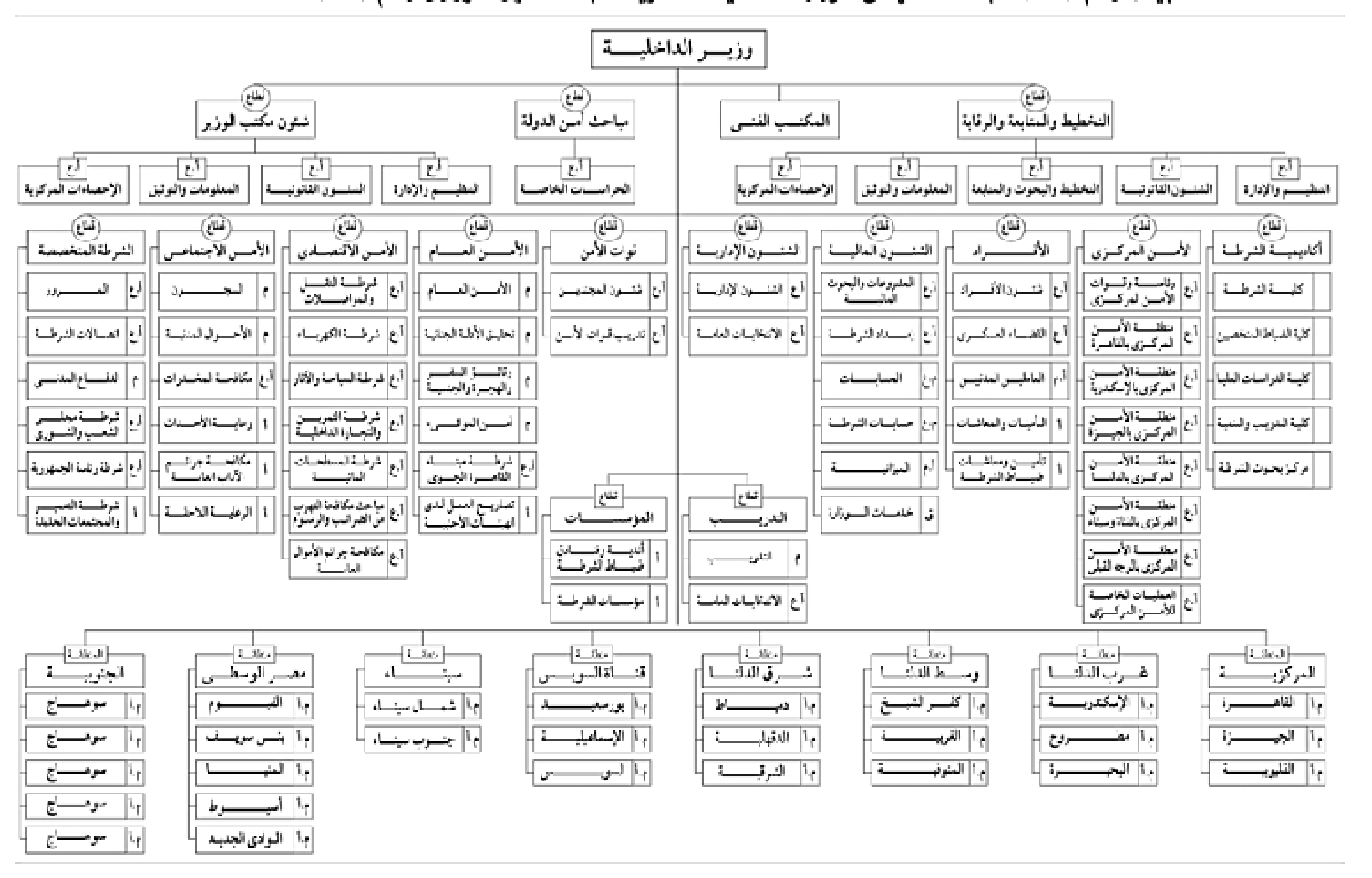
## خريطـة البنـاء التنظيمـى لـوزارة الداخليـة وفقـا للحالـة عـام ١٩٨١




سوف نلاحظ بعد فترة قصيرة، وفى أعقاب حادث اغتيال الرئيس السابق (أنور السادات) فى السادس من أكتوبر عام ١٩٨١، والاضطرابات التى أعقبت ذلك، انتهاز البيروقراطية الأمنية لهذا الحادث فى إجراء أكبر وأضخم توسع تنظيمى لوزارة الداخلية، حيث جرى ترفيع مستوى الإدارات العامة إلى مستوى الإدارات المركزية وإلى مستوى القطاعات، لنجد أنفسنا عام ١٩٨٦ أمام

إمبراطورية مفزعة بكل ما تحمله الكلمة من معنى، وهو ما يظهره الهيكل التنظيمى الجديد بعد صدور القرار الوزارى رقم ( ٧٠٢) لعام ١٩٨٦ على النحو التالى:

بيان رقم (١٦٥): البناء التنظيمى لوزارة الداخلية المصرية طبقا للقرار الوزارى رقم (٧٠٢) لسنة ١٩٨٦

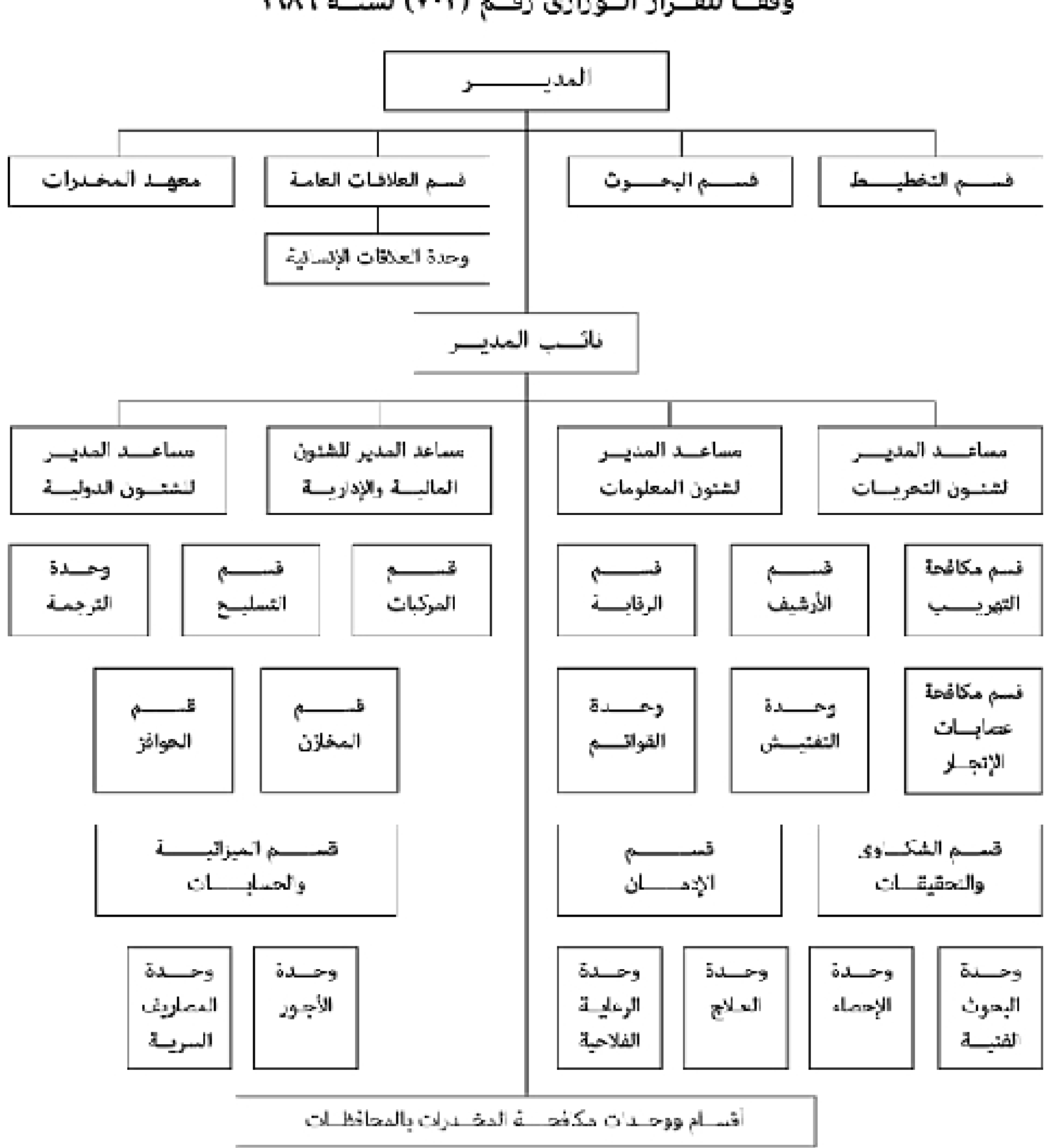


وبرغم هذه الشبكة الضخمة من الإدارات الشرطية والرقابية، فإن الصورة سوف تبدو أكثر وضوحا إذا ركزنا النظر على إدارة عامة واحدة من هذه الإدارات، تتبع ما يسمى «قطاع الأمن الاجتماعى» وهى الإدارة العامة لمكافحة المخدرات التى يبدو هيكلها التنظيمى من التشعب والعمق كما يبدو من الشكل التالى:

**بيان رقم (١٦٦)**

**الهيكل التنظيمى للإدارة العامة لمكافحة المخدرات**

**وفقا للقرار الوزارى رقم (٧٠٢) لسنة ١٩٨٦**



هذا التوسع التنظيمى لم يكن مقصورًا على قطاع من قطاعات وزارة الداخلية دون آخر، بل إنه شمل كل بنية وهيكل الوزارة، وهو ما عكس نفسه كذلك فى قفزة الاعتمادات المالية المخصصة لتلك الوزارة وغيرها من وزارات الأمن فى البلاد. والجدول التالى يبين مخصصات الباب الأول لقطاع الدفاع والأمن والعدالة، عدا وزارة الدفاع والأمن القومى التى عادة ما تدرج مخصصاتها ككتلة واحدة فى الباب الثانى، لاعتبارات السرية.

جدول رقم (١٦٧)

تطور مخصصات الباب الأول (أجور ومرتبات ومكافآت) لقطاع الدفاع والأمن والعدالة

خلال الفترة ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢

«بالمليون جنيه»

| | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ديوان عام وزارة الدفاع | غير مبين | غير مبين | غير مبين | غير مبين | غير مبين | غير مبين | غير مبين | غير مبين | غير مبين | غير مبين | غير مبين |
| ديوان عام وزارة الإنتاج الحربى | ٠,٥ | ٠,٧ | ٠,٩ | ١,١ | ٢,٣ | ١,٣ | ١,٢ | ١,٢ | ١,٥ | ١,٦ | ١,٨ |
| قطاع التدريب | ١,٧ | ١,٩ | ٢,٢ | ٢,٨ | ٣,٥ | ٥,٣ | ٦,٥ | ٦,٣ | ٧,٢ | ٨,٤ | ١٠,١ |
| جملة (١) | ٢,٢ | ٢,٦ | ٣,١ | ٣,٩ | ٥,٨ | ٦,٦ | ٧,٢ | ٧,٥ | ٨,٧ | ١٠,٠ | ١١,٩ |
| ديوان عام وزارة الداخلية | ١٥٢,٤ | ١٦٩,٩ | ٢٤٦,٠ | ٢٥٢,٨ | ٢٦٧,١ | ٢٥٣,٨ | ٢٠٦,٥ | ٢٧٧,٢ | ٢٩٧,٩ | ٤٧٢,١ | ٥٢٥,٦ |
| الأمن والشرطة | ٦٥٦,٠ | ٨٣١,٨ | ١٠١٢,١ | ١٢٥٠,٣ | ١٢٩٣,٠ | ١٤٦,٣ | ١٧٣٩,٨ | ١٨٨٢,٦ | ٢٠١٣,١ | ٢١٥٣,٠ | ٢٣٠٩,٢ |
| مصلحة السجون | ٩,٤ | ١١,٠ | ١٢,٠ | ١٣,٥ | ١٦,٥ | ٤٥,٣ | ٦٣,٦ | ٦٥,٨ | ٦٩,٤ | ٧١,٩ | ٧٥,٧ |
| جملة (٢) | ٨١٨,٩ | ١٠١٢,٧ | ١٢٧٠,١ | ١٥١٧,٧ | ١٥٧٧,٢ | ١٨٥٩,٤ | ٢١٠٩ | ٢٢٢٥,٧ | ٢٤٨٠,٤ | ٢٦٩٨,١ | ٢٩٢٠,٥ |
| للهيئات القضائية والجهات المعاونة لها | ٢٢٢,١ | ٢٦٩,١ | ٣٦٩,٣ | ٤٢٦,٨ | ٥٢٢,٥ | ٦٤٦,٢ | ٧٢٥,٢ | ٨٠٥,٢ | ٩٠٥,٢ | ١٠٠٥,٢ | ١١٢٠,٢ |
| المحكمة الدستورية العليا | ٠,٨ | ١,١ | ١,٥ | ٢,٠ | ٢,٥ | ٣,٨ | ٤,٤ | ٥,٢ | ٦,٥ | ٧,٣ | ٨,٢ |
| جملة (٣) | ٢٢٢,٩ | ٢٧٠,٢ | ٣٧٠,٨ | ٤٢٨,٨ | ٥٢٥,٠ | ٦٥٠,٠ | ٧٢٩,٦ | ٨١٠,٤ | ٩١١,٧ | ١٠١٢,٥ | ١١٢٨,٤ |

| | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | /٩٩ ٢٠٠٠ | /٢٠٠٠ ٢٠٠١ | /٢٠٠١ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| إجمالى القطاع ٢+٣+ | ١٠٤٣,٩ | ١٢٧٥,٥ | ١٦٤٤,٠ | ١٩٦٠,٤ | ٢١٠٧,٩ | ٢٥٥٥,٩ | ٢٨٤٥,٨ | ٣١١٣,٦ | ٣٤٠٠,٨ | ٣٣٢٠,٧ | ٤٠٦٠,٩ |
| تعزيز الأقسام العامة | ٤٠٩,٢ | ٥٢٤,٨ | ٥١٠,٢ | ٦١١,٨ | ٦٨١,٤ | ٩٢٤,٠ | ١٦٣,٦ | ١٩٢٧,١ | ٢٥١٩,٥ | ٢٨٧٨,٤ | ٣٣٠٨,٢ |

المصدر: حتى عام ١٩٩٧/٩٦ مصدره الحساب الختامى فى السنوات المشار إليها صفحات (٨٦،٨٦،٨٦،٨٨،٨٦،٧٦) على الترتيب، أما السنوات من ٩٨/٩٧ فمصدرها مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات على الدراسة صفحات (٨٨،٨٨،٨٨،٨٨،٨٠) على التوالى.

وحتى تكتمل صورة هذا القطاع نعرض لمخصصات وزارة الدفاع والتى تدرج فى الباب الثانى ككتلة واحدة Block بحيث تشمل نفقات البابين الأول والثانى معا.

جـدول رقــم (١٦٨)

تطـــور مخصصـــات وزارة الدفـــاع

خـلال الفتـرة ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠٥/٢٠٠٦

«بالمليـون جنيـه»

| المخصصــــــات | السنـــــوات |
|---|---|
| ٤٤٩٥.٦(فعلى) | ٩١/١٩٩٢ |
| ٥٢٩٠.٤ (فعلى) | ٩٢/١٩٩٣ |

| ٦١٢١.٧ (فعلى) | ٩٣/١٩٩٤ |
|---|---|
| ٦٧٢٣.٠ (فعلى) | ٩٤/١٩٩٥ |
| ٧٤١٢.٩ (فعلى) | ٩٥/١٩٩٦ |
| ٨١٥٩.٥ (فعلى) | ٩٦/١٩٩٧ |
| ٨١٣٥.٠ (موازنة) | ٩٧/١٩٩٨ |
| ٨٨٩٩.٨ (موازنة) | ٩٨/١٩٩٩ |
| ٩٨٢٠.٧ (موازنة) | ٩٩/٢٠٠٠ |
| ١٠٩٠٠.٠ (موازنة) | ٢٠٠٠/٢٠٠١ |
| ١٢٢٣٤.٦(فعلى) | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
| ١٣٢١٤.٥(فعلى) | ٢٠٠٢/٢٠٠٣ |
| ١٤٣٩٩.٥(فعلى) | ٢٠٠٣/٢٠٠٤ |
| ١٤١١٠.٦ (موازنة) | ٢٠٠٤/٢٠٠٥ |

| | |
|---|---|
| ١٥٦٣٥.٦ (موازنة) | ٢٠٠٥/٢٠٠٦ |
| ١٤٥٥٥٣.٤ | المجمـــوع |

المصدر: السنوات من ٩١/٩٢ حتى ٩٦/٩٧ من مجلدات الحساب الختامى للدولة، أما الأعوام التالية فمن مجلدات الموازنة العامة للدولة لتلك السنوات، والسنوات من عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ مصدرها البيان الإحصائى للموازنة العامة للعام المالى ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ص ٢٩.

وعلينا هنا أن نوضح الحقائق التالية:

١- أن الأرقام الخاصة بالأجور والمرتبات فى وزارة الدفاع، لا يتم إدراجها فى الباب الأول، وإنما يجرى إدراجها - تحت دعاوى السرية والأمن القومى - كرقم إجمالى block فى الباب الثانى بحيث يكون متضمنا لنفقات البابين الأول والثانى معا، وإن كنا نرجح أن ما يخص الأجور والمرتبات يعادل حوالى ٤٠٪ من إجمالى المخصصات السنوية لهذه الوزارة، والنسبة الأخرى تذهب إلى النفقات الجارية وعمليات الصيانة والذخيرة والوقود وغيرها.

٢- أما وزارة الداخلية، فإن ديوانها العام قد خصه وحده حوالى ٣٥٣٤.٩ مليون جنيه خلال الأحد عشر عامًا المشار إليها، مقابل ١٦٦١١.٢ مليون جنيه للأمن والشرطة خلال الفترة نفسها، أما مصلحة السجون فقد حصلت على ٤٥٣.١ مليون جنيه، وبالمحصلة النهائية فإن وزارة الداخلية وقطاعاتها المختلفة قد حصلت فى صورة أجور ومرتبات - بخلاف ما يدرج فى الباب الثانى والثالث من مبالغ مكافآت سنعود إليها بالشـــرح بعد قليل - خلال الأحد عشر عامًا على نحو ٢٠٥٩٩.٢ مليون جنيه ( ٢٠.٦ مليار جنيه ) هذا بخلاف أبواب الإنفاق الأخرى.

٣- أما وزارة العدل والهيئات القضائية مثل النيابات العمومية والإدارية ومحاكم الاستئناف والنقض والدستورية العليا ومجلس الدولة ومصلحة الخبراء ومصلحة الطب الشرعى وغيرها فقد حصلت خلال الفترة نفسها على ٧٠٧٠.٣ مليون جنيه فى صورة أجور ومرتبات فقط (٧.١ مليار جنيه) بخلاف أبواب الإنفاق الأخرى.

٤- وعلينا أن نؤكد أن خبراء إعداد الموازنة العامة المصرية قد درجوا خلال العشرين عامًا الأخيرة على تخصيص مبالغ تقدر بعدة مليارات من الجنيهات تحت مسمى «الاعتمادات الإجمالية» سواء على مستوى الباب الأول أو على مستوى الباب الثانى، والهدف المعلن والرسمى لها هو مواجهة الظروف الطارئة التى تستدعى أموالا مخصصة لتعزيز بعض البنود أو بعض الوزارات، والحقيقة أن معظم هذه الاعتمادات الإجمالية كانت بمثابة الباب الخلفى لتعزيز بنود المكافآت بوزارتى الدفاع والداخلية، ودون أن تخضع لرقابة السلطة التشريعية ولا الجهات الرقابية الأخرى بالدولة، بما

يجعلنا نؤكد على حقيقة أساسية ألا وهى أن الاعتمادات المدرجة فى الموازنة العامة لهاتين الوزارتين لا تعبر بدقة عن الحجم الحقيقى للإنفاق فيهما، كما أنها لا تخضع للمشروعية المالية.

٥- كما أن خبراء الموازنة العامة، قد دأبوا خلال العشرين عاما الماضية على التوسع فى إدراج مبالغ مالية فى الباب الثانى ( مجموعة المستلزمات الخدمية بند ١٠ نوع ٤ ) المسمى «أجور نظير خدمات لغير العاملين» وهى إحدى الوسائل للالتفاف حول نفقات الأجور والمكافآت لبعض الوزارات السيادية خاصة وزارتى الداخلية والدفاع. ومنها يتم دفع مكافآت الجواسيس غير النظاميين فى وزارة الداخلية والتعويضات المحكوم بها ضد ضباط وزارة الداخلية بسبب عمليات التعذيب والقتل التى تتم أثناء استجواب المتهمين سواء فى قضايا جنائية أو سياسية.

٦- ومن الأمور الجديرة بالتسجيل كذلك، أن العمالة بقطاع الدفاع والأمن والعدالة - خاصة وزارة الداخلية - تندرج تحت ما يسمى «الكادر الخاص» حيث نجد أن نحو ٩٣٪ من العاملين فى تلك الوزارة ينطبق عليهم هذا الكادر من حيث المزايا. وقد بلغ عدد العاملين فى تلك الوزارة عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ حوالى ٧١٥ ألفا، لذا، فإن إجراء أية مقارنة بين متوسطات الأجور والمرتبات والمكافآت التى يحصل عليها المشتغل داخل هذا القطاع لن تعطى مؤشرات حقيقية أو دقيقة لعدة أسباب هى:

السبب الأول: أن هناك جزءًا كبيرًا من الاعتمادات الإجمالية التى تدرج على مستوى الباب الأول فى الموازنة، تذهب مباشرة إلى وزارتى الداخلية والدفاع بحيث يصعب إجراء مثل تلك المقارنة، ويكفى أن نذكر أن مجموع هذه الاعتمادات الإجمالية خلال الأحد عشر عامًا المشار إليها قد بلغت ١٦.١ مليار جنيه.

السبب الثانى: أن التفاوت الواسع فى المزايا الأجرية بين شاغلى وظائف الكادر العام، وشاغلى وظائف الكادر الخاص داخل نفس القطاع كبيرة جدًا، بحيث لا يمكن التعامل مع العاملين فى هذا القطاع ككل كوحدة واحدة قابلة لإجراء المتوسطات الحسابية.

السبب الثالث: أن التفاوت داخل نفس شاغلى وظائف الكادر الخاص (كبار الضباط - متوسطى الضباط - صغار الضباط - الأمناء - صف الضباط القدامى، أو بين نفس الدرجات ولكن فى إدارات مختلفة مثل شرطة الكهرباء أو مباحث أمن الدولة أو غيرها.. إلخ) كبير ومعنوي، بحيث يصعب أيضًا اعتماد أسلوب المتوسطات الحسابية لمعرفة التباين والتفاوت بين شاغلى هذه الدرجات الوظيفية المختلفة.

وحتى نتعرف أكثر على هذا المدخل المالى والمحاسبى الخلفى (بند الاعتماد الإجمالي) الذى يجرى من خلاله تعزيز أجور ومكافآت الضباط العاملين فى وزارتى الدفاع والداخلية - دون قدرة الأجهزة المحاسبية والرقابية والتشريعية على التعرف على هذه الحركة الخلفية - نشير إلى أن التقسيم الراهن للموازنة العامة يتوزع على خمسة عشر قطاعًا تبدأ من قطاع الزراعة والرى، ثم قطاع الصناعة والبترول وتنتهى عند قطاع الدواوين العامة والمجالس المحلية بالمحافظات. ويقع قطاع ما يسمى «الأقسام العامة» فى القطاع قبل الأخير.

وهذا القطاع الأخير «الأقسام العامة» يشتمل على أربعة حسابات أساسية هى:

١- فوائد الدين العام المحلى والأجنبى (ويدرج عادة فى الباب الثانى بالموازنة).

٢- الدعم وخفض تكاليف المعيشة (ويدرج أيضًا فى الباب الثانى بالموازنة).

٣- صافى أعباء التأمين والمعاشات (ويدرج أيضًا فى الباب الثانى بالموازنة).

٤- الاعتمادات الإجمالية وهذه تتوزع بين الباب الأول والباب الثانى.

وحتى ندرك حجم هذا الإنفاق يكفى أن نشير إلى تطوره الكمى على النحو التالى:

جـدول رقـم (١٦٩)

تطـور مخصصـات الأقســام العامــة

خـلال الفتــرة ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢

«بالمليـون جنيـه»

| المجمـــوع | المخصصات على مستوى الباب الثالث | المخصصات على مستوى الباب الثانى | المخصصات على مستوى الباب الأول | السنـــــوات |
|---|---|---|---|---|
| ١٦٤٢١.٢ | - | ١٦٠١٢.٠ | ٤٠٩.٢ | ٩١/٩٢ |
| ٢١٤٨٢.٥ | - | ٢٠٩٥٧.٧ | ٥٢٤.٨ | ٩٢/٩٣ |
| ٢٣٥٢٨.٧ | - | ٢٣٠١٨.٥ | ٥١٠.٢ | ٩٣/٩٤ |
| ٢٣٦١٦.٦ | - | ٢٢٩٧٤.٨ | ٦٤١.٨ | ٩٤/٩٥ |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ٢٥٠١٢.٧ | - | ٢٤٣٣١.٣ | ٦٨١.٤ | ٩٥/٩٦ |
| ٢٦١٨٥.٢ | - | ٢٥٢١١.٢ | ٩٧٤.١ | ٩٦/٩٧ |
| ٣٠٨٦١.٨ | ٢١٥.٠ | ٢٩٠١٦.٢ | ١٦٣٠.٦ | ٩٧/٩٨ |
| ٣٣٣٢٢.٥ | ١٥٠.٠ | ٣١١٩٥.٤ | ١٩٧٧.١ | ٩٨/٩٩ |
| ٣٦١٨٢.٢ | ٢٠٠.٠ | ٣٣٤٦٢.٧ | ٢٥١٩.٥ | ٩٩/٢٠٠٠ |
| ٣٩٣٦٨.٢ | - | ٣٦٤٨٩.٨ | ٢٨٧٨.٤ | ٢٠٠٠/٢٠٠١ |
| ٤٧٦١٨.٣ | ٦٠.٠ | ٤٤٢٥٠.١ | ٣٣٠٨.٢ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |

المصدر: من واقع مجلدات الحساب الختامى للموازنة خلال السنوات من ٩١/٩٢ حتى ٩٦/١٩٩٧ ومجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات من ٩٧/٩٨ حتى عام ٢٠٠١/٢٠٠٢.

ومن خلال تتبعنا لاتجاهات حركة «بند الاعتماد الإجمالى» على مستوى الباب الأول تبين أنه يتجه مباشرة لتعزيز الباب الأول ( الأجور والمكافآت ) لقطاع الدفاع والأمن وتحديدا إلى وزارتى الدفاع والداخلية.

أما الاعتماد الإجمالى على مستوى الباب الثانى فهو يشكل جزءًا يسيرًا من الأقسام العامة لا يتعدى ١٪ فى المتوسط من إجمالى هذا البند بينما تذهب بقية المبالغ الضخمة للأقسام العامة المدرجة فى الباب الثانى إلى التحويلات الجارية (المجموعة الرابعة) والتحويلات الجارية التخصصية (المجموعة الخامسة)، أى لتغطية الفوائد على الديون المحلية والأجنبية، وأحيانا يدرج مبلغ بسيط فى مجموعة المستلزمات الخدمية بالباب الثانى بما لا يتجاوز ٠.٢٥٪ من إجمالى مخصصات الأقسام العامة المدرجة فى الباب الثانى ككل.

كما سبق وعرضنا، فإن الاعتماد الإجمالى على مستوى الباب الأول طوال الفترة (١٩٦٢/١٩٦٣- ١٩٧٠/١٩٧١ ) لم تكن تزيد على ٦٪ إلى ٨.٥٪ من إجمالى مخصصات الأجور والمرتبات علما

بأن موازنة هذه الفترة كانت تضم داخلها وحتى عام ١٩٨٠/١٩٨١ الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام، بينما أن التعديل الذى أدخل على قانون الموازنة العامة عام ١٩٧٩ ( قانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ ) قد أخرج هذين القطاعين الكبيرين من حسابات الموازنة العامة، وبالتالى فقد كانت مخصصات الاعتماد الإجمالى تتركز خلال تلك الفترة فى موازنة الأعمال، من أجل مواجهة التوسعات التى قد تطرأ على مشروعات القطاع العام، وكذا لمخصصات الأرباح الموزعة على العاملين فى هذه الشركات العامة، بيد أن مخصصات الاعتماد الإجمالى فى صورتها الجديدة منذ عام ١٩٨٠/١٩٨١ وحتى يومنا قد أخذت صورًا مختلفة وأدوارا جديدة، تتمثل فى إضافتها إلى اعتمادات الأجور والمرتبات «بقطاع الدفاع والأمن والعدالة» تحديدًا، بحيث تصبح الاعتمادات المدرجة صراحة فى هذا القطاع لا تعبر بدقة عن الحجم الحقيقى لمخصصات الأجور والمرتبات والمكافآت لهذا القطاع، فعلى سبيل المثال وليس الحصر، بينما أدرج فى قطاع الأقسام العامة لموازنة العام المالى ١٩٩٥/١٩٩٦ مبلغ قدره ٦٨١.٤ مليون جنيه، فإن هذا المبلغ يعود ليظهر فى حساب ختامى قطاع الدفاع والأمن والعدالة [120]، أى أن هذا المبلغ يجرى به تعزيز باب الأجور والمرتبات والمكافآت لدى وزارة الدفاع ووزارة الداخلية والجهات التابعة لها. ويؤدى غياب الشفافية وتوزيع الاعتمادات المخصصة بهذه الصورة، إلى إرباك عملية التقييم الدقيق والصحيح للأنصبة النسبية لكل عناصر الأجور والمرتبات فى القطاع الحكومى وبقية الأنشطة المالية للدولة ككل.

ثانيا: قطــاع الخدمــات الرئاسيــة

يتكون هذا القطاع من فرعين أساسيين هما : الجهاز الإدارى، ثم وحدات التنظيم والإدارة بالمحافظات التابعة من الناحية الفنية إلى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، بينما تظل تبعيتها الإدارية للمحافظين فى المحليات. وقد انخفضت الوظائف الممولة فى هذا القطاع من ٢٨.٩ ألف وظيفة عام ١٩٩٣/١٩٩٤ إلى ٢٣.٣ ألف وظيفة عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، ويضم هذا القطاع وحدات إدارية متنوعة تأتى فى مقدمة الجهاز الإدارى الحكومى المصرى من حيث المزايا المالية أو المكانة الإدارية، كما يضم هذا القطاع وحدات أقل شأنًا أنيطت تبعيتها التنظيمية إلى أجهزة أو وحدات ذات طبيعة رئاسية كما يظهر البيان التالى:

جـدول رقـم (١٧٠)

إعداد الوظائـف فى وحـدات قطــاع الخدمــات الرئاسيــة

خلال السنوات ١٩٩٣ـ ٢٠٠٢

| م | الجهـــــــــة | ٩٣/٩٤ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|
| ١ | رئاسة الجمهورية | ٣٩٤٨ | ٣٩٢٢ | ٢٤٢٣ |
| ٢ | المجالس القومية المتخصصة | ٢٢٠ | ٢١٧ | ١٦٠ |
| ٣ | رئاسة مجلس الوزراء | ١٨٠٩ | ١٢٦١ | ٦٣٩ |
| ٤ | الجهاز المركزى للمحاسبات | كان تابعا لمجلس الشعب ثم أصبح تابعًا لرئيس الجمهورية | | |
| ٤ | مكتب وزير الدولة لشئون الأزهر | ١٢٣ | ١٢٠ | ٥٦ |
| ٥ | ديوان عام قطاع الأعمال | غير مبين | ٣٤ | ١٦ |
| ٦ | مكتب وزير الدولة لشئون مجلس الشعب | غير مبين | ٩٣ | ٣٤ |
| ٧ | مكتب وزير الدولة لشئون مجلس الشورى | غير مبين | ٨٧ | ٢٧ |
| ٨ | مكتب وزير الدولة للتنمية الإدارية | غير مبين | ٢٦ | ٧ |
| ٩ | جهاز شئون البيئة | غير مبين | ١١١ | ٢٤٧ |

| م | الجهـــــــة | ٩٣/٩٤ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|
| ١٠ | المجلــس القومــى لمكافحــة الإدمــان | تحت الإنشاء | | |
| ١١ | مكتــب وزيــر الدولـــة للتنميـة المحلية | ٨٣٠ | ٨٥٧ | ١٣١ |
| ١٢ | مركز إعداد القادة للتنمية | غير مبين | ١٠٤ | ٩١ |
| ١٣ | مركــز المعلومـات ودعـم اتخاذ القــرار | غير مبين | ٨٥ | ٦٦ |
| ١٤ | مركز معلومات القطاع العام | ٣٩٤ | ٣٩٦ | ٢٥٠ |
| ١٥ | وزارة الخارجية | ٥٧١٤ | ٥٩٨٢ | ٥٢٨٦ |
| ١٦ | وزارة التخطيط | ١٨٠١ | ١٨٥٦ | ١٣٤٥ |
| ١٧ | معهد التخطيط القومى | ٥٦٣ | ٥٧٣ | ٥٠٠ |

| م | الجهـــــــة | ٩٣/٩٤ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|
| ١٨ | جهاز بناء وتنمية القرية | ٣٠٣ | ٣٠٠ | ٢٥٨ |
| ١٩ | جهاز الصناعات الحرفية | ٢٣٣ | ٢٣٣ | ٨٤ |
| ٢٠ | جهاز التنمية الشعبية | ٢٣٠ | ٢١٥ | ١٢١ |
| ٢١ | الجهـــاز المركـــزى للتعبئـــة والإحصـــاء | ٦٢٢٧ | ٦١٣٠ | ٥١٣٠ |
| ٢٢ | الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة | ٢٩٦٨ | ٣١٠٧ | ٢١٣٨ |
| ٢٣ | المركز الديموجرافى المصرى | غير مبين | | |
| ٢٤ | أكاديمية السادات للعلوم الإدارية | ٥٥٦ | ٥٨٦ | ٥٥٧ |
| ٢٥ | هيئة الرقابة الإدارية | ٢٩٦٢ | ٣٢١٠ | ٣٣٣٠ |
| | الإجمالى | ٢٨٨٧٧ | ٢٩٥٠٥ | ٢٣٢٤٨ |

| م | الجهـــــــــة | ٩٣/٩٤ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |

المصدر: عام ٩٣/٩٤ مصدره الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة «دراسة إحصائية عن القوى الوظيفية بموازنة الجهاز الإدارى من واقع الموازنة العامة للدولة للعام المالى ٩٣/٩٤» القاهرة، يونيه ١٩٩٤، أما عام ٩٦/١٩٩٧ فمصدره: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة «دراسة إحصائية عن القوى الوظيفية بالقطاع الحكومى للعام المالى ٩٦/١٩٩٧» القاهرة، أما عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ فمصدره: مركز معلومات وزارة التنمية الإدارية، بيان مستقل، يناير ٢٠٠٤.

أما وحدات التنظيم والإدارة بالمحافظات، فلا يزيد عدد العاملين فيها على ٣٦٤٦ مـوظفًا عام ١٩٩١/١٩٩٢، وفى عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ بلغ عددهم ٣٤٣٩ موظفًا.

وتتدرج المخصصات المالية لمديريات التنظيم والإدارة فى المحافظات فى الموازنات المالية لتلك المحافظات، ومن ثم فهى خارج نطاق تحليلنا المالى والوظيفى لقطاع الخدمات الرئاسية. وإذا تأملنا حجم هذه المخصصات المالية فى الباب الأول (الأجور والمرتبات) الممنوحة للعاملين فى قطاع الخدمات الرئاسية والواردة فى البيان التالى:

جـــدول رقـــم (١٧١)

تطور مخصصات الأجور والمرتبات فى قطاع الخدمات الرئاسية خلال الفترة ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢

| | ٩١/٩٢ | ٩٢/٩٣ | ٩٣/٩٤ | ٩٤/٩٥ | ٩٥/٩٦ | ٩٦/٩٧ | ٩٧/٩٨ | ٩٨/٩٩ | ٩٩/٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/٢٠٠١ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ | ٪ للزيادة خـــلال الفتـــرة |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| رئاسة الجمهورية | ١٧,٦ | ٢٠,٣ | ٢٣,٣ | ٢٥,٤ | ٢٨,٦ | ٣٢,٤ | ٣٨,١ | ٤٠,٨ | ٤٥,٣ | ٤٩,٤ | ٥٣,٧ | ٪٢٠٥,٠ |
| المجالس القومية المتخصصة | ١,١ | ١,١ | ١,٣ | ١,٦ | ١,٧ | ١,٨ | ٢,٠ | ٢,١ | ٢,٣ | ٢,٤ | ٢,٦ | ٪١٣٦,٤ |
| رئاسة مجلس الوزراء | ١١,٧ | ١٣,٤ | ١٦,١ | ١٩,٢ | ٢١,٤ | ٢٢,٧ | ٢٢,٥ | ٢٢,٦ | ١٥,١ | ١٧,٦ | ٢١,٦ | ٪٨٤,٦ |
| مكتب وزير الدولة لشئون الأزهر | ٠,٢ | ٠,٣ | ٠,٣ | ٠,٣ | ٠,٤ | ٠,٤ | ٠,٥ | ٠,٥ | ٠,٨ | ٠,٨ | ٠,٧ | ٪٢٥٠,٠ |
| مركز معلومات القطاع العام | ١,٧ | ١,٩ | ١,٩ | ٢,٢ | ٢,٢ | ٢,٣ | ٢,٠ | ٢,٣ | ٢,٨ | ٣,٧ | ٣,٩ | ٪١٢٩,٤ |
| ديوان عام وزارة الخارجية | ٢٥٢,٤ | ٢٧٢,٧ | ٢٨٥,٩ | ٣٠١,٥ | ٣٣٠,٧ | ٣٥٥,١ | ٣٦٤,٦ | ٣٨٢,٤ | ٣٦٠,٣ | ٣١٨,٤ | ٤٣٦,١ | ٪٧٦,١ |
| ديوان عام وزارة التخطيط | ٤,٤ | ٤,٧ | ٤,٩ | ٥,٢ | ٥,٧ | ٦,٦ | ٧,٥ | ٧,٧ | ٨,٨ | ٩,١ | ٩,٥ | ٪١١٥,٩ |
| معهد التخطيط القومى | ١,٨ | ٣,٠ | ٢,٩ | ٣,٤ | ٣,٧ | ٤,٠ | ٤,٩ | ٥,٢ | ٥,٥ | ٥,٨ | ٦,٣ | ٪٢٥٠,٠ |
| ديوان عام لأمانة العامة للحكم المحلى | ٣,٤ | ٣,٦ | ٣,٩ | ٤,١ | ٢,٠ | ٤,٢ | ٤,٣ | ٤,٦ | ٤,٩ | ١,٧ | ١,٨ | (٪٤٧,١) |
| جهاز بناء وتنمية القرية المصرية | ٠,٧ | ٠,٩ | ١,٠ | ١,٢ | ١,٣ | ١,٤ | ١,٥ | ١,٥ | ١,٨ | ١,٩ | ٢,٠ | ٪١٨٥,٧ |

| | ٩١/ ٩٢ | ٩٢/ ٩٣ | ٩٣/ ٩٤ | ٩٤/ ٩٥ | ٩٥/ ٩٦ | ٩٦/ ٩٧ | ٩٧/ ٩٨ | ٩٨/ ٩٩ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ | % للزيادة خلال الفترة |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| جهاز تنمية الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي | ٠,٣ | ٠,٣ | ٠,٤ | ٠,٤ | ٠,٤ | ٠,٤ | ٠,٥ | ٠,٥ | ٠,٦ | ٠,٦ | ٠,٧ | ١٣٢,٣٪ |
| جهاز التنمية الشعبية | ٠,٦ | ٠,٧ | ٠,٧ | ٠,٨ | ٠,٨ | ٠,٩ | ١,٠ | ١,٠ | ١,١ | ١,١ | ١,١ | ٨٢,٣٪ |
| الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء | ١٢,٧ | ١٤,٧ | ١٦,٣ | ١٨,٤ | ١٨,٣ | ٢١,١ | ٢٢,٠ | ٢٤,٦ | ٢٦,١ | ٢٧,٧ | ٢٩,٤ | ١١٤,٦٪ |
| المركز الديموجرافي بالقاهرة | غير مبين | | | | | | | | | | | |
| الجهاز المركزي للمحاسبات | غير مدرج تفاصيل أبواب الإنفاق | | | | | | | | | | | |
| مجلس الشعب | غير مدرج تفاصيل ابواب الإنفاق | | | | | | | | | | | |
| مجلس الشورى | غير مدرج تفاصيل أبواب الإنفاق | | | | | | | | | | | |
| جهاز المدعي الاشتراكي | ١,٩ | ٢,٠ | ٢,٣ | ٢,٨ | ٣,٤ | ٣,٨ | ٤,٦ | ٥,٠ | ٥,٥ | ٦,١ | ٦,٧ | ٢٥٢,٦٪ |
| المجلس الأعلى للصحافة | غير مدرج تفاصيل أبواب الإنفاق | | | | | | | | | | | |
| الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة | ٨,٦ | ٩,٢ | ١١,٠ | ١٢,٨ | ١٤,٧ | ١٦,٣ | ١٧,٤ | ١٨,٥ | ٢٠,٣ | ٢١,٧ | ٢٣,١ | ١٦٨,٦٪ |
| أكاديمية السادات للعلوم الإدارية | ٢,٧ | ٣,٢ | ٤,٣ | ٥,١ | ٦,٥ | ٧,٥ | ٨,٠ | ٩,٠ | ٩,٩ | ١١,٠ | ١٢,٦ | ٣٦٦,٧٪ |
| الرقابة الإدارية | ١١,٣ | ١٢,٩ | ١٤,٩ | ١٧,٤ | ١٨,٧ | ٢٠,٥ | ٢٥,٣ | ٢٧,٢ | ٣١,٥ | ٣٣,٥ | ٣٦,٦ | ٢٢٢,٩٪ |

| | ٩١/ ٩٢ | ٩٢/ ٩٣ | ٩٣/ ٩٤ | ٩٤/ ٩٥ | ٩٥/ ٩٦ | ٩٦/ ٩٧ | ٩٧/ ٩٨ | ٩٨/ ٩٩ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ | % للزيادة خلال الفترة |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الجهات غير المدرج بيانات الباب الأول، ويوضع بيانات بصورة إجمالية كرقم واحد في الباب الثاني مثل القوات المسلحة هي | | | | | | | | | | | | |
| الجهاز المركزي للمحاسبات | ٧٦,٣ | ٨٥,٥ | ٩٨,١ | ١١١,٩ | ١٢٨,٦ | ١٥٠,١ | ١٧٩,٧ | ٢٠١,٠ | ٢١٩,٠ | ٢٤٠٠,٠ | ٢٦١,٠ | ٢٤٢,٠٪ |
| مجلس الشعب | ٢٩,٣ | ٣٨,١ | ٤٤,٧ | ٤٩,٤ | ٥٣,٣ | ٥٢,١ | ٥٩,٩ | ١٢,١ | ٦٨,١ | ٦٩,٧ | ٦٩,٦ | ١٣٧,٥٪ |
| مجلس الشورى | ١١,٣ | ١٣,١ | ١٦,٣ | ٢٠,٩ | ٢٤,١ | ٢٧,٧ | ٢٨,٩ | ٢٨,٩ | ٢٨,٩ | ٢٨,٩ | ٢٨,٩ | ١٥٥,٨٪ |
| المجلس الأعلى للصحافة | ٢٤,٢ | ٤٧,١ | ٥٠,٧ | ١٠٣,٩ | ٤٦,١ | ٥٢,٥ | ٥٧,٥ | ١٣,٠ | ١٩,٠ | ٧٥,٥ | ٧٧,٩ | ٢٢١,٩٪ |
| إجمالي قطاع الخدمات الرئيسية | ٣٢٣,٩ | ٣٦٣,٧ | ٣٦٠,٩ | ٤٢١,٦ | ٤٦٠,٥ | ٥٠٢,٥ | ٥٢٧,١ | ٥١٠,١ | ٥٨٤,٩ | ٦٠٦,١ | ٦٦٤,٤ | ٩٦,٠٪ |

المصدر: حتى عام ٩٦/٩٧ مصدرها مجلدات الحساب الختامي للسنوات محل الدراسة صفحات ٨٦،٨٧،٨٧،٨٩،٨٧،٧٧ على التوالي، ٩٨/٩٩ (ص ١٢٢، ص ١٢٣)، ٩٩/٢٠٠٠ (ص ١٢٢، ص ١٢٣)، ٢٠٠٠/٢٠٠١ (ص ١٢٢، ١٢٣).

ونلاحظ الحقائق التالية:

١- أن هناك تفاوتًا كبيرًا فى المتوسطات الأجرية والمرتبات التى يحصل عليها المشتغلون فى هذا القطاع عمومًا وبين بقية زملائهم المشتغلين فى أجهزة الخدمة المدنية الأخرى والقطاع الحكومى.

٢- ثم إنه داخل هذا القطاع نفسه نجد أن المتوسط الأجرى للمشتغل فى رئاسة الجمهورية عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ يعادل ١٨٠٠ جنيه شهريا، بينما زميله فى الرقابة الإدارية لا يتجاوز ٩١٨ جنيها شهريا ويتدرج نزولا فى بقية وحدات هذا القطاع.

٣- وهذا المتوسط - كما هو معروف لا يعبر بدقة عن جوهر وحقيقة التفاوت الأجرى - بقدر ما يعطى مؤشرًا عن الاتجاه العام، فإن هذا المتوسط أيضًا يختلف بين العاملين داخل وحدات رئاسة الجمهورية أو الرقابة الإدارية أو غيرهما، فهو فى رئاسة الجمهورية يتجاوز ثمانية آلاف جنيه شهريا لشاغلى الوظائف العليا (مرتبات ومكافآت ومزايا عينية) ويقل عن ألف جنيه شهريا لدى شاغلى الوظائف الدنيا فى السلم الوظيفي، ونفس الأمر فى بقية الوحدات مثل الجهاز المركزى للمحاسبات أو غيرها.

٤- وداخل هذا القطاع ما يمكن تسميته «بالعشرة الكبار» وهم :

- رئاسة الجمهورية.
- هيئة الرقابة الإدارية.
- الجهاز المركزى للمحاسبات.
- وزارة الخارجية.
- رئاسة مجلس الوزراء.
- وزارة التخطيط.
- معهد التخطيط القومى.
- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.
- مركز معلومات مجلس الوزراء.
- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء.

وهؤلاء يحصلون وحدهم على مكافآت فى صورة حوافز وأجور إضافية ومكافآت شهرية تتراوح فى المتوسط بين ٣٠٠٪ إلى ٥٠٠٪ من متوسط الأجر الأساسى للموظف، بينما تقل هذه النسبة إلى ما دون ٢٠٠٪ فى بقية الوحدات الإدارية التابعة لهذا القطاع، هذا بخلاف الأجهزة الأربعة ذات الطبيعة السرية الخاصة التى لا تدرج ميزانياتها التفصيلية فى الموازنة العامة المعلنة وهم:

- مجلس الشعب.

- مجلس الشورى.

- المجلس الأعلى للصحافة.

- الجهاز المركزى للمحاسبات.

وللتأكيد على ما وصلنا إليه من نتائج دعونا نتأمل ما جرى اعتماده من مخصصات الأجور والمرتبات لقطاع الخدمات الرئاسية فى سنة مالية واحدة ولتكن عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ لنتعرف أكثر على الأوزان النسبية لبنود المكافآت وغيرها من بنود الصرف المختلفة.

جـدول رقـم (١٧٢)

توزيــع المخصصــات الماليــة للبــاب الأول فى قطــاع الخدمــات الرئاسيــة

عــام ٢٠٠١/٢٠٠٢ حســب البنــود

«بالمليـون جنيـه»

| المبلـــــغ | البيـــــــان |
|---|---|
| | المجموعـة الأولـى: أجـور نقديـة وبــدلات |
| ٦٧.٥ | بند ١: الوظائف الدائمة |
| ٩.٦ | بند ٢: مكافآت شاملة |
| ٠.٣ | بند ٣: تكاليف مصاريف |
| ٠٠.٤ | بند ٤: تكاليف إجازات دراسية ومنح تدريب |
| ١٣٠.٧ | بند ٥: مكافآت |

| المبلـــــغ | البيـــــــان |
| --- | --- |
| ٣٧٦.٩ | بند ٦: رواتب وبدلات |
| ٢٢.١ | بند ٧: مزايا نقدية |
| ٦٠٧.١ | جملة المجموعة الأولى |
| | المجموعــة الثانيــة: مزايـــا عينيـــة |
| ٠.٠٢ | بند ١ : تكاليف أغذية للعاملين |
| ٢.١ | بند ٢ : تكاليف ملابس للعاملين |
| ٥.٣ | بند ٣ : تكاليف العلاج الطبى |
| ٠.٥ | بند ٤: تكاليف خدمات اجتماعية ورياضية للعاملين |
| ٠.٠٠٦ | بند ٥ : مزايا عينية أخرى للعاملين |
| ٧.٩ | جملة المجموعة الثانية |
| | المجموعــة الثالثـــة: مزايـــا تأمينيـــة |

| المبلـــــغ | البيـــــــان |
|---|---|
| ٣٠.١ | بند ١: حصة الحكومة فى صناديق التأمين والمعاشات |
| ٠.٠٠٤ | بند ٢: حصـــة الحكومـــة فـى صناديــق التأمينــات الاجتماعية |
| ٣.٨ | بند ٣: التأمين ضد المرض |
| ٢.٠ | بند ٤: إصابات العمل |
| ٣٥.٩ | جملة المجموعة الثالثة |
| ١٣.٦ | ختامى اعتمادات إجمالية على مستوى الباب الأول |
| ٦٦٤.٤ | صافى الباب الأول |

المصدر: وزارة المالية، مجلدات الموازنة العامة للعام المالى ٢٠٠٢/٢٠٠١.

فإذا تأملنا فى البيان السابق البندين (٥) و(٦) وهما الخاصان بالمكافآت والبدلات التى يحصل على النصيب الأكبر منها كبار العاملين فى قطاع الخدمات الرئاسية نجدهما من الضخامة بحيث يشكلان وحدهما معا حوالى ٨٠٪ من إجمالى مخصصات الباب الأول كله فى هذا القطاع.

ثالثا: قطـــاع التعليـم والبحـوث والشبــاب

يتوزع هذا القطاع - كغيره من قطاعات الموازنة - بين جهات ووحدات إدارية تنتظم فيما يسمى الجهاز الإدارى للدولة، وأخرى بين وحدات الإدارة المحلية بالمحافظات، ثم أخيرًا فى هيئات خدمية. ناهيكم عن وجود بعضها فى نطاق الهيئات الاقتصادية الهادفة للربح والتى

تخرج عن نطاق الموازنة العامة للدولة منذ عام ١٩٨٠/١٩٨١ وفقا للقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ كما سبق وأشرنا.

هنا.. سوف نجد تفسيرًا ربما مناسبًا ومعقولا لتساؤلات اجتماعية وثقافية وربما جنائية عديدة بشأن «ثغرة إبليس» الممثلة فى تفاقم مشاعر الإحباط واليأس لدى كثير من العاملين بالدولة من جراء ليس فقط تدنى مستوى أجورهم ومرتباتهم، بل أيضًا الأثر النفسى المدمر لعمليات المقارنة التى يجريها هؤلاء المظلومون إداريًا وماليًا بنظرائهم وزملائهم فى أجهزة الدولة الأخرى.

وبرغم إقرارنا بتدنى مستوى الأجور والمرتبات لعموم المشتغلين بالقطاع الحكومى - حتى هؤلاء شاغلى وظائف الكادر الخاص - إلا أن داخل هذا الضعف الأجرى العام هناك تفاوت شاسع بين المشتغلين بالإدارة المحلية والمحافظات من جهة، وبين زملائهم فى بقية أجهزة الدولة من جهة أخرى.

وبادئ ذى بدء، ينبغى الإشارة إلى مكونات هذا القطاع من الناحية الإدارية والتنظيمية كالتالى:-

وبصرف النظر عن تكرار الاختصاصات التنظيمية مما ينعكس فى إنشاء هيئات أو أجهزة إدارية تكاد تكرر نفس الاختصاصات لأجهزة قائمة وموجودة فعلاً، مما يمثل إهدارا للوقت والجهد والموارد المالية المحدودة أصلا، فإن غياب الانسجام التنظيمى يكاد يكون ملحوظًا حتى لغير الخبراء فى مجال الإدارة العامة، فوحدات البحث العلمى (الأكاديمية والمعاهد البحثية المتخصصة ومدينة مبارك العلمية والمركز القومى للبحوث) ينبغى أن تنتظم وحدها فى قطاع مستقل يمكن من الإشراف على الجهد العلمى والبحث القومى ككل. وكذا فإن استقلال جامعة الأزهر عن بقية الجامعات المصرية بوضع مميز ومستقل داخل الجهاز الإدارى للدولة، قد لا تقتضيه ضرورات علمية لأسس التنظيم والإدارة بقدر ما يمليه ثقل مؤسسة الأزهر وقيادتها على بنية الدولة وهياكلها التنظيمية والمالية.

على أية حال، فإننا سوف ننهج هنا نهجًا محددًا يقضى بكشف التباين والتفاوت بين العاملين داخل نفس القطاع والعاملين منهم بالجهاز الإدارى وأولئك المشتغلين فى الإدارة المحلية، بالمحافظات ثم العاملين بالهيئات الخدمية من واقع المقارنة بين مخصصات الأجور والمرتبات فى كل منها ومقارنتها بأعداد العاملين فى كل وحدة إدارية مع تحفظنا - الذى لن نمل فى التأكيد عليه بشأن عدم كفاءة المتوسطات الحسابية - فى إظهار المدى الحقيقى للتباين والتفاوت فى الأجور والمرتبات بين هؤلاء وأولئك.

ويجبرنا على اعتماد أسلوب المتوسطات الحسابية غياب قاعدة إحصائية ومالية دقيقة فى القطاع الحكومى تقدم إلينا بيانات تفصيلية بشأن حصة ونصيب كل مجموعة وظيفية أو درجات مالية من الأجور والمرتبات داخل كل وحدة إدارية، ولعل المحاولة الوحيدة. على حد علمنا - هى تلك التى قمنا بها فى إحدى دراساتنا عن التوزيعات الأجرية للعاملين فى أحد

الأجهزة الإدارية فى مصر (الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة) عام ١٩٨٦، ولم يكتب لها النشر إلا بعد عدة سنوات حينما نشرناها فى كتابنا اقتصاديات الإدارة الحكومية عام ٢٠٠٣ (121)

( أ ) الجهــاز الإدارى

ينتظم فى هذا النوع حوالى ٢٠ وحدة إدارية، تبدأ من ديوان عام وزارة التربية والتعليم وديوان عام وزارة التعليم العالى وتنتهى عند المجلس الأعلى للجامعات وقد تطورت المخصصات المالية للأجور والمرتبات فى هذا القطاع من ٤٩٢.٦ مليون جنيه عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ٢٤٣٥.٧ مليون جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ موزعة على النحو الذى يظهره البيان التالى :-

بيــان رقــم (١٧٣)

مكونـات قطـاع التعليم والبحـوث والشبـاب فى الموازنـة العامـة

حتــى عــام ٢٠٠١/٢٠٠٢

| (ج)<br>هيئــات خدمية | (ب)<br>الإدارة المحليــــة | (أ)<br>الجهـــاز الإدارى |
|---|---|---|
| ١ - الجامعــــات الإقليميــــة (١٣ جامعة) | ١- مديريــــات التعليـــــم بالمحافظات | ١ - ديوان عام وزارة التربية والتعليم |
| ٢ - هيئة استاد القاهرة | ٢- مديريات الشباب والرياضة | ٢ - ديوان عام وزارة التعليم العالى |
| ٣ - الجهـاز المركـزى للكتـب الجامعيـــة والمدرسية والوسائل التعليمية | | ٣ - مجمع اللغة العربية |

| ٤ ـ المركـز الإقليمى لتعليـم الكبار | | ٤ ـ الأزهر الشريف |
|---|---|---|
| ٥ ـ هـ. ع لمحـو الأمية وتعليم الكبار | | ٥ ـ جامعـة الأزهر |
| ٦ ـ هيئــة الأبنيــة التعليميــة | | ٦ ـ مدينــة ناصــر للبعــوث الإسلامية |
| ٧ ـ صنـدوق حصيلــة رســوم الخدمات | | ٧ ـ أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا |
| ٨ ـ صنـــدوق الاستشـــارات والبحوث الفنية | | ٨ ـ معاهد ومراكز البحوث المتخصصة (١١ معهدًا ومركزًا ) |
| ٩ ـ هيئـــة عامـــة لمكتبـــة الإسكندرية | | ٩ ـ المركز القومى للبحوث |
| ١٠ـ المركز القومى للبحوث التربوية | | ١٠ـ ديوان على وزارة الشباب والرياضة |
| ١١ـ صنـدوق دعـم وتمويـل المشروعات التعليمية | | |
| ١٢ـ المركز القومى للامتحانات والتقويم التربوي | | |
| ١٣ـ الهيئة العامة للاستشعار عن بعد | | |

| ١٤- الهيئة العامة لمدينة مبارك العلمية | | |
| --- | --- | --- |

## جـدول رقـم (١٧٤)

## تطـور البـاب الأول (الأجـور والمرتبـات)بالجهـاز الإدارى لقطـاع التعليـم والبحـوث والشبـاب

## خـلال الفتـرة ١٩٩٢/١٩٩١ - ٢٠٠٢/٢٠٠١

«بالمليـون جنيـه»

| الجهـة / السنـوات | ٩١/ ١٩٩٢ | ٩٢/ ١٩٩٣ | ٩٣/ ١٩٩٤ | ٩٤/ ١٩٩٥ | ٩٥/ ١٩٩٦ | ٩٦/ ١٩٩٧ | ٩٧/ ١٩٩٨ | ٩٨/ ١٩٩٩ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ١ - ديوان عام وزارة التعليم | ٤٣,٤ | ١٠٣,٧ | ١٢٧,٥ | ١٨٧,٦ | ٢٤٩,٧ | ٤٢١,١ | ٤١٩,٣ | ٢٨٨,٩ | ٤١٤,١ | ٥٠٤,٤ | ٥٤١,٢ |
| ٢ - ديوان وزارة التعليم العالى | ٥٠,٧ | ٦١,٠ | ٧٣,٨ | ٨٦,٢ | ١٠٣,٢ | دمج | دمج | ١٢٤,٦ | ١١٤,٠ | ١٢٥,١ | ١٢٣,٤ |
| ٣ - مجمع اللغة العربية | ٠,٦ | ٠,٨ | ٠,١ | ١,١ | ١,٢ | ١,٦ | ٢,١ | ٢,١ | ٢,١ | ٢,٢ | ٢,٤ |
| ٤ - الأزهر الشريف | ٢٣٨,٢ | ٢٩٩,٠ | ٣٥٣,١ | ٤٥٩,٨ | ٥٨٠,٤ | ٦٦٥,٦ | ٧٢٨,٣ | ٨١٤,٨ | ٩٨٧,٨ | ١٠٩٠,٧ | ١١٩٨,٦ |
| ٥ - جامعة الأزهر | ٩٨,١ | ١١٢,٥ | ١٢٧,٦ | ١٥٤,٤ | ١٧٢,٥ | ٢٠٢,١ | ٢١٤,٠ | ٢٤٨,٥ | ٢٧٤,٨ | ٣٠٠,١ | ٣٣٢,٦ |
| ٦ - مدينـة ناصـر للبحـوث الإسلامية | ١,٧ | ١,٩ | ٢,٤ | ٢,٦ | ٢,٩ | ٢,٤ | ٢,٨ | ٢,٨ | ٤,١ | ٤,٤ | ٥,٠ |
| ٧ - البحـث العلمـى (١١ معهـدًا ومركزًا بحثيا) | ٣٩,٩ | ٥١,٩ | ٦٦,٣ | ٧٥,٣ | ٨٧,٩ | ١٠٢,٣ | ١١٢,٩ | ١١٩,٨ | ١٢٩,٠ | ١٤٣,١ | ١٢٦,١ |
| ٨ - أكاديميـة البحـث العلمـى والتكنولوجيا | ٤,٨ | ٥,٩ | ٧,١ | ٨,٠ | ٩,٠ | ١٠,٤ | ١١,١ | ١١,٩ | ١٣,٠ | ١٤,٩ | ١٥,٩ |

| الجهة / السنوات | ٩١/ ١٩٩٢ | ٩٢/ ١٩٩٣ | ٩٣/ ١٩٩٤ | ٩٤/ ١٩٩٥ | ٩٥/ ١٩٩٦ | ٩٦/ ١٩٩٧ | ٩٧/ ١٩٩٨ | ٩٨/ ١٩٩٩ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ٩ - المجلس الأعلى للشباب والرياضة (اصبح وزارة بدءًا من ٢٠٠١/٢٠٠٢ | ١٥,٢ | ١٨,١ | ١٨,٩ | ٢٠,١ | ٣٠,٩ | ٣٢,١ | ٢٢,٨ | ٤١,٢ | ٢٣,٧ | ٤٤,١ | ٤٥,٥ |
| ١٠- المجلس الأعلى للجامعات | - | - | - | - | - | - | - | ٢,٦ | ٣,١ | ٣,٧ | ٣,٩ |
| المجموع | ٤٩٢,٦ | ٦٥٣,٣ | ٧٨٦,٨ | ٩٩٤,٢ | ١٣٣٧,٩ | ١٤٥٠,١ | ١٥٨٤,٠ | ١٧٥٨,١ | ١٩٧٤,٧ | ٢٢٢٢,٧ | ٢٤٣٥,٧ |

المصدر: حتى عام ٩٧/٩٦ من واقع مجلدات الحساب الختامي للسنوات ٩٢/٩١ (ص٧٥) ٩٣/٩٢ (ص ٨٥)، ٩٤/٩٣ (ص ٨٧)، ٩٥/٩٤ (ص ٨٥)، ٩٦/٩٥(ص ٨٥)، و٩٧/٩٦ (ص٨٥)، أما بعد ذلك فمصدره مجلدات الموازنة العامة للدولة لسنوات ٩٨/٩٧ (ص ٨٧) وبقية السنوات نفس الصفحة.

يلفت النظر فى البيان السابق الحقائق التالية:

١- أن الزيادة الكبيرة والملحوظة فى مخصصات الأجور والمرتبات خلال هذه السنوات الأحد عشر من ٤٩٢.٦ مليون جنيه عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ٢٤٣٥.٧ مليون جنيه (أى بنسبة زيادة ٤٩٤٪ خلال الفترة وبمتوسط ٤٤.٩٪ سنويا) هو نتيجة لعدة عوامل متضافرة منها:

- العلاوات الخاصة التى بدأ العمل بها منذ يوليو ١٩٨٧ حتى ذلك التاريخ والتى تراوحت بين ٢٠٪ و١٠٪ وخلال الأحد عشر عامًا الأخيرة بلغت هذه الزيادة حوالى ١١٠٪ من المرتبات التى كانت سائدة قبل هذا التاريخ.

- العلاوات الدورية التى تمنح سنويا وتعادل حوالى ٤٪ إلى ٧٪ من المرتب الأساسى للموظف أو المشتغل.

- نظم الحوافز والأجور الإضافية والمكافآت والعلاوات التشجيعية.

- المكافآت التى تمنح لغير شاغلى الوظائف الدائمة ببعض الجهات كمستشارين أو غيرهم فإذا قارنا ذلك مع تطور حجم العمالة بهذا القطاع خلال نفس الفترة والتى زادت على ٢٠٠ ألف مشتغل عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى أكثر من ٢١٩ ألفا عام ١٩٩٦/١٩٩٧ إلى حوالى ٢٨٠ ألفا عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ أى بمعدل زيادة خلال الفترة ٤٠٪ (بمتوسط سنوى ٣.٦٪) - فإن المحصلة أن تحسنًا نقديًا حقيقيًا قد جرى لحصة الموظف أو المشتغل بهذا القطاع من الأجور والمرتبات مع مراعاة زيادة نسبة الخصومات لصالح اشتراكات التأمينات والمعاشات (وفقا لقرارات الشئون الاجتماعية سنة ١٩٩٤).

٢- الزيادة فى الأجور والمرتبات تتفاوت من وحدة إدارية داخل هذا القطاع إلى وحدة أخرى، فبينما تبلغ هذه الزيادة حوالى ١٤٠٪ خلال الفترة لديوان عام وزارة التعليم العالى، فهى بالمقابل تزيد على عشرة أضعاف للعاملين فى ديوان وزارة التربية والتعليم والجهات التابعة لها. وكذلك الأمر للأزهر وغيرها من الوحدات وتتفاوت بين هذه الوحدات نسب الحوافز والأجور الإضافية، حيث تقدر فى بعض هذه الجهات بنسبة ٥٠٪ شهريا من المرتب الأساسى بينما تصل فى وحدات أخرى إلى ١٠٠٪ أو ٢٠٠٪ وبالمثل فى نظم منح المكافآت التى غالبا ما تقدرها السلطة المختصة (وزير - أو رئيس مصلحة أو هيئة) وفقا لتقديراته ومدى رضائه أو عدم رضائه عن سير العمل فى وزارته أو المصلحة التابعة له.

٣- والملاحظة الجديرة بالتأمل فعلًا، أنه بينما لم تحظ مراكز ومعاهد الأبحاث المتخصصة (١١ معهدًا ومركزًا بحثيا) سوى بأجور ومرتبات لم تزد خلال الأحد عشر عامًا سوى بنحو ٢٩٪ سنويا، وهو ما يعادل الزيادة المقررة فى العلاوات الخاصة والعلاوات الدورية وغيرها دون طفرة حقيقية فى نظم المكافآت والحوافز، فإن مخصصات الأزهر الشريف قد شهدت قفزة كبيرة من ٢٣٨.٢ مليون جنيه عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ١١٩٨.٦ مليون جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ أى بمعدل سنوى للزيادة بلغت ٤٥٪. وبالمثل فإن جامعة الأزهر قد زادت

فيها مخصصات الأجور والمرتبات من ٩٨.١ مليون جنيه إلى ٣٣٢.٦ مليون جنيه خلال نفس الفترة (بمعدل زيادة سنوية قاربت ٣١٪).

إذن، فإن الأزهر وجامعته وحدهما قد استحوذا على ما زاد على ٦٨٪ من مخصصات الأجور والمرتبات للجهاز الإدارى لقطاع التعليم والبحوث والشباب كله عام ١٩٩١/١٩٩٢ ووصل عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى مستوى ٦٣٪، وهو مؤشر يتجاوز دلالته المالية إلى نطاق أوسع من الدلالات الثقافية والسياسية، حيث هيمنت فيه المؤسسة الدينية الرسمية المحافظة على مسرح الحياة الثقافية والسياسية المصرية خلال هذه الفترة على خلفية صراع الدولة ضد معارضيها من الجماعات الدينية الإسلامية المسلحة وغير المسلحة.

٤- برغم ما يتميز به نصيب المشتغلين بالجهاز الإدارى عن زملائهم فى الإدارة المحلية ومديريات التعليم بالمحافظات، فإنه أيضًا داخل الجهاز الإدارى ذاته تجد تباينا واسعا وتفاوتًا شاسعا فى نصيب وحصة كل جهة من هذه الجهات من الأجور والمرتبات وإذا أخذنا بالمتوسطات العامة - بكل ما يصاحبها عادة من أخطاء وتحيزات وعدم دقة فى رسم الصورة الحقيقية للأنصبة النسبية لكل مجموعة وظيفية داخل الجهة الواحدة - فإن ملامح التفاوت تبدو لافتة للنظر وجديرة بالتأمل.

جـدول رقـم (١٧٥)

أعداد المشتغلين فى وحدات الجهاز الإدارى لقطاع التعليم والبحوث والشباب

خـلال السنـوات ١٩٩٣/١٩٩٤، ١٩٩٦/١٩٩٧، ٢٠٠١/ ٢٠٠٢[(122)]

| الجهـــــة | ٩٣/١٩٩٤ | ٩٦/١٩٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|
| ١ - ديوان عام وزارة التعليم | ٥٤٦٠ | ٥٥٣٤ | ٤٧٣٠ |
| ٢ - ديوان عام وزارة التعليم العالى | ١١٤٥٠ | ١٢٤٧٦ | ٩٢٠٣ |
| ٣ - مجمع اللغة العربية | ١٦٢ | ١٦٢ | ١٥٩ |
| ٤ - الأزهر الشريف | ١٢٧٤١٨ | ١٦١٧٧٤ | ١٩١٨٧٦ |

| ٥ - جامعة الأزهر ومستشفياتها* | ٢٨٠٦٧ | ٢٣٧٨٤ | ٣٣٠٠٧ |
|---|---|---|---|
| ٦ - مدينة ناصر للبعوث الإسلامية | ٨٧٤ | ٦٧٧ | ٧٨١ |
| ٧ - البحـث العلمـى (١١ معهـدًا ومركزًا) ** | ١١٤٣٠ | ١١٨٥٣ | ١٣٣٧١ |
| ٨ - أكاديميـة البحـث العلمـى والتكنولوجيا | ٢٢٩١ | ٢١٣٤ | ١٩٥٠ |
| ٩ - المجلـس الأعلـى للشبـاب والرياضة | ٢٢٩٢ | ٢٢٢٦ | ٢٠٨٥ |
| ١٠- المجلس الأعلى للجامعات | ٢٦٠ | ٢١٣ | ٢٢٥ |
| المجمــــوع | ١٨٩٧٠٤ | ٢٢٠٨٣٣ | ٢٥٧٣٨٧ |

المصدر: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة «دراسة تحليلية للعاملين بالجهاز الإدارى من واقع الحصر الفعلى فى ١/١/١٩٩٦» دراسة غير منشورة، مايو ١٩٩٧(123)

فبينما يبلغ متوسط نصيب المشتغل بديوان عام وزارة التربية والتعليم، والتعليم العالى، والمجلس الأعلى للجامعات عام ١٩٩٥/١٩٩٦ ما يعادل ٢١٦٩٢.٩ جنيه (أى بمتوسط ١٨٠٧.٧ جنيه شهريا) نجد هذا المتوسط فى المجلس الأعلى للشباب والرياضة يعادل ١٣٨٨١.٤ جنيه فى نفس العام (بمتوسط ١١٥٦.٨ جنيه شهريا)، وبينما هذا المتوسط للعاملين بأكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا يعادل ٤٢١٧.٤ جنيه (أى بمتوسط شهرى ٣٥١.٥ جنيه وذلك دون أن نلتفت إلى الفروق الأجرية الملحوظة بين الكادر الإدارى داخل الأكاديمية والكادر العلمى (مدرس مساعد - مدرس - أستاذ مساعد... إلخ) ونفس الأمر حيث يبلغ هذا المتوسط الأجرى للعاملين فى مجمع اللغة العربية ٨٠٢٤.٧ جنيه (بمتوسط ٦٦٨.٧جنيه شهريا) والأزهر الشريف ٣٥٨٧.٧ جنيه لنفس العام (بمتوسط ٢٩٩.٠ جنيها شهريا) والعاملين فى البحث العلمى ٧٤١٥.٨ جنيه (بمتوسط ٦١٨.٠ جنيها شهريا)..إلخ.

جـــدول رقـــم (١٧٦)

متوسط الاستحقاقات الأجرية السنوية والشهرية للمشتغلين فى الجهاز الإدارى لقطاع التعليم وفقا للحالة عام ٢٠٠٢/٢٠٠١

| الجهـــــــــة | متوســط الاستحقاقـــات الأجريـــــة | |
|---|---|---|
| | سنويـــــا | شهريـــــا |
| ١ ـ ديوان عام وزارة التربية والتعليم | ١١٤٤١٨ | ٩٥٣٤.٨ |
| ٢ ـ ديوان عام وزارة التعليم العالى | ١٤٦٠٤.٠ | ١٢١٧.٠ |
| ٣ ـ مجمع اللغة العربية | ١٥٠٩٤.٠ | ١٢٥٧.٨ |
| ٤ ـ الأزهر الشريف | ٦٢٤٦.٧ | ٥٢٠.٦ |
| ٥ ـ جامعة الأزهر ومستشفياتها | ١٠٠٧٦.٧ | ٨٣٩.٧ |
| ٦ ـ مدينة ناصر للبعوث | ٦٤٠٢.٠ | ٥٣٣.٥ |
| ٧ ـ البحث العلمى (١١ معهدًا ومركزًا) | ١١٦٧٤.٥ | ٩٧٢.٩ |
| ٨ ـ أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا | ٨١٥٣.٨ | ٦٧٩.٥ |
| ٩ ـ المجلس الأعلى للشباب والرياضة | ٢٣٣٣٣.٣ | ١٩٤٤.٤ |

| ١٤٤٤.٤ | ١٧٣٣٣.٣ | ١٠- المجلس الأعلى للجامعات |
|---|---|---|

هذا التباين والتفاوت الكبير فى نصيب الموظف من الأجور والمرتبات والمكافآت من وزارة إلى أخرى داخل نفس القطاع يخفى عدة حقائق إضافية أهمها:

١- واقع التفاوت فى مراكز القوى والنفوذ بين هذه الوزارات داخل بنية الإدارة الحكومية المصرية.

٢- أن هذه المتوسطات لا تظهر التفاوت داخل المستويات الوظيفية داخل الوزارة نفسها، فقد يكون هناك قيادات إدارية - مديرو العموم ووكلاء الوزارة والخبراء الوطنيين أو الأجانب أو المستشارين القانونيين المنتدبين من مجلس الدولة... إلخ - يتقاضون مبالغ كبيرة مقابل مستويات أقل من هذا المتوسط لبقية الفئات الوظيفية، فلا يتصور منطقيا أو قانونيا، أن يكون المتوسط الشهرى لما يتقاضاه العامل أو الموظف فى ديوان عام وزارة التربية والتعليم عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ يقارب عشرة آلاف جنيه، بل الصحيح أن هذا المتوسط مجرد رقم حسابى يكشف عن جانب آخر من الصورة فى التفاوت الكبير بين متوسطات الأجور والمرتبات والمكافآت.

٣- أن هذه المتوسطات لا تعبر كذلك عما يصل فعلا إلى أيدى المشتغلين بمختلف فئاتهم الوظيفية بسبب ما سبق وذكرناه من ارتفاع معدل الخصم الضريبى والتأمينى للفئات الوظيفية، بحيث يتجاوز هذا الخصم أو الاستقطاع حوالى ٣٠٪ إلى ٣٥٪ من إجمالى مستحقاتهم الأجرية.

(ب) الإدارة المحليـــة

يتكون هذا الفرع من مديريات التعليم بالمحافظات، وكذا مديريات الشباب والرياضة، وقد تطورت اعتمادات الأجور والمرتبات للمشتغلين فى هذه الوحدات، كما زاد عدد المشتغلين فيها كما يظهرها البيان التالى:

جـدول رقـــم (١٧٧)

عــدد الوظائــف فى مديريــات التعليــم ومديريــات الشبــاب والرياضــة

خـــلال الفتــرة ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢

| المحافظــــة | مديريـــــات التعليــــم | | | مديريـــات الشبـــاب والرياضــــة | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ٩١/٩٢ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ | ٩١/٩٢ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
| القاهرة | ١١٩٤٥٥ | ١٥٩٧٨١ | ١٦٣٨٨٨ | ٢٣٢٧ | ٣٢١٠ | ٢٨٦٩ |
| الجيزة | ٦٣٣٦٨ | ٨٦١٨٤ | ٧٠١٩٩ | ١١٩٩ | ١٦٩٣ | ١٧٠٦ |
| القليوبية | ٥٨٣٧٧ | ٦٩٦٦٩ | ٨٣٢٥٠ | ١٨١٩ | ٢٢٦١ | ٢٢٣١ |
| الغربية | ٨١٩٣٨ | ١٠٧٣٦٧ | ١١٣٤١٠ | ٤٣١٠ | ٧٢٨١ | ٧٢١٤ |
| المنوفية | ٦٨٢٢٠ | ١٠٣٠٨٦ | ٩٨٨٧٠ | ٢٩٠٢ | ٤١٤٧ | ٣٦٧٨ |
| كفر الشيخ | ٤٢٤١١ | ٦٠٣٣٧ | ٥٥٣٧١ | ٢٧١٧ | ٣٢٢٥ | ٣٢٠٦ |
| الدقهلية | ١١٨٢٠٥ | ١٧٨٠٩٩ | ١٦٩٠٧٩ | ٤٠٩٩ | ٧٨٤٠ | ٧٢٧٤ |
| دمياط | ٢٧٠١٤ | ٤٤٩٢٢ | ٤٢٠٥٦ | ٥٣٤ | ٥٧٨ | ٥٢٢ |
| الإسكندرية | ٦٣٦١١ | ٨٤٤٦٠ | ٨١٢٥٧ | ١٢٤٩ | ١٧٣١ | ١٦٩٩ |
| مطروح | ٤٦٣٠ | ٥٤٨٦ | ٦٠٤١ | ٩٧ | ١٣٨ | ١٢٥ |

| المحافظـــة | مديريـــات التعليـــم | | | مديريـــات الشبـــاب والرياضـــة | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ٩١/٩٢ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ | ٩١/٩٢ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
| البحيرة | ٧٠٢٢٥ | ٨٨٢٥٦ | ٩٤٧٣٣ | ١١٧٠ | ١٤٦٨ | ١٣٧١ |
| بورسعيد | ١٨٥٠٨ | ٢٢٩٣٤ | ٢٣٨١٢ | ١٠٢٨ | ١٣٧٦ | ١٢٤٢ |
| الإسماعيلية | ١٧٩٩٥ | ٢٦٠١٦ | ٢٨٦٢٥ | ٤٧٦ | ٦١٨ | ٦٢٧ |
| السويس | ١٠٨٠٣ | ١٤٠٩٩ | ١٥٢٣٩ | ٢٦٤ | ٤٢٩ | ٤٠٠ |
| البحر الأحمر | ٥٠١٠ | ٧٦٥٢ | ٧٦٧٥ | ١٧٤ | ٢٣٥ | ٢١٤ |
| شمال سيناء | ٧٦٨٣ | ١٣٤٦٨ | ١٥٨٦٣ | ٥٧٧ | ١٥٥٣ | ١٣٨٥ |
| جنوب سيناء | ١٣٦٠ | ٢١٦٨ | ٢٦١٦ | ١٧٥ | ٢٠٩ | ١٤٩ |
| الشرقية | ٨٨٩٠٩ | ١٣١٥٠٥ | ١٣٦٩٣٠ | ٣٢٩٣ | ٤٥٦٩ | ٤٢١٠ |
| الفيوم | ٣٠٩١٨ | ٤٢٥٨٩ | ٤١٤٧١ | ١٨٩٤ | ٢٢١٨ | ٢١٧٦ |
| بنى سويف | ٢٩٤٧٨ | ٤٢٦٨٩ | ٤٤٦٤٠ | ١٦٣٤ | ٢٣٣٩ | ٢٠٧٧ |

| المحافظة | مديريات التعليم | | | مديريات الشباب والرياضة | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ٩١/٩٢ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ | ٩١/٩٢ | ٩٦/٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
| المنيا | ٦٩٤٥٥ | ٨٤٢٩٠ | ٨٦٦٨٥ | ١٢١٩ | ١٦٨٩ | ١٤٧٤ |
| أسيوط | ٥٠٤٣٥ | ٥٤٧٤٩ | ٥٦٧٧٢ | ١٦٣٣ | ٢٣٦٣ | ٢١٥١ |
| الوادى الجديد | ٨٥٠١ | ١٤٠٢٦ | ١٣٩٤٤ | ٢٦٥ | ٤٣٦ | ٣٩٣ |
| سوهاج | ٦٠٦٨٨ | ٨٩٠٨٩ | ٨٩١٥٠ | ٢٤٨٥ | ٣٣٧٠ | ٣٢٥٠ |
| قنا | ٥٠٢٨٥ | ٧٠٥٠٩ | ٧٠١٨٨ | ٢٩٥٧ | ٣٤٤٥ | ٢٨٨٥ |
| أسوان | ٢٥١٦٦ | ٢٨٥٣٥ | ٣٣٨٩٤ | ١١١٨ | ١٦٥٦ | ١٠٥٤ |
| مدينة الأقصر | ٤٨١٥ | ٩٥٧٢ | ١٠٥٦٥ | ٣٣٩ | ٧٧٣ | ٧٥٧ |
| الإجمالى | ١١٩٧٤٦٣ | ١٦٤١٥٣٧ | ١٦٥٦٢٢٣ | ٤١٩٥٤ | ٦٠٨٥٠ | ٥٦٣٣٩ |

المصدر: عام ٩١/١٩٩٢ مصدرها، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للمعلومات «دراسة تحليلية للقوى الوظيفية بموازنة الإدارة المحلية للعام المالى ٩١/١٩٩٢» القاهرة، إبريل ١٩٩٢، أما عام ٩٦/١٩٩٧ فمصدره، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة «دراسة تحليلية لإجمالى القوى الوظيفية بموازنة الإدارة المحلية للعام المالى ٩٦/١٩٩٧» القاهرة، إبريل ١٩٩٧، أما عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ فمصدره وزارة التنمية الإدارية، مركز المعلومات، بيان مستقل، يناير ٢٠٠٤.

هذا عن حجم العمالة، أما اعتمادات الأجور والمرتبات فهى موزعة على النحو التالى:

جـدول رقـم (١٧٨)

تطـور مخصصـات البـاب الأول (الأجـور والمرتبـات) بمديريـات التعليـم ومديريات الشبـاب والرياضة خلال الفترة ١٩٩١/١٩٩٢-٢٠٠١/٢٠٠٢

«بالمليـون جنيـه»

| السنـــوات | مديريـات التعليـم | مديريــات الشبــاب والرياضـــة | الإجمالـــى |
|---|---|---|---|
| ٩١/١٩٩٢ | ٢٢٨٢.٩ | ٦١.٢ | ٢٣٤٤.١ |
| ٩٢/١٩٩٣ | ٢٧١١.٥ | ٧٤.٦ | ٢٧٨٦.١ |
| ٩٣/١٩٩٤ | ٣١٨٩.٦ | ٨٣.٧ | ٣٢٧٣.٣ |
| ٩٤/١٩٩٥ | ٣٨٣١.١ | ٩٥.٨ | ٣٩٢٦.٩ |
| ٩٥/١٩٩٦ | ٤٧٢٨.٩ | ١٠٨.٨ | ٤٨٣٧.٧ |
| ٩٦/١٩٩٧ | ٥٥٢٦.٢ | ١٢٣.٧ | ٥٦٤٩.٩ |
| ٩٧/١٩٩٨ | ٦١٢٥.١ | ١٣٣.٠ | ٦٢٥٨.١ |
| ٩٨/١٩٩٩ | ٦٧٤٧.٨ | ١٤٥.٧ | ٦٨٩٣.٥ |
| ٩٩/٢٠٠٠ | ٧٢٣٧.٦ | ١٧٦.٢ | ٧٤١٣.٨ |

| الإجمالــــى | مديريـــات الشبـــاب والرياضـــة | مديريـــات التعليـــم | السنـــــوات |
|---|---|---|---|
| | | | |
| ٨٥٣٩.٠ | ١٩٩.٥ | ٨٣٣٩.٥ | ٢٠٠٠/٢٠٠١ |
| ٩٤٧٧.٥ | ٢١٤.١ | ٩٢٦٣.٤ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |

المصدر: حتى عام ٩٦/١٩٩٧ مصدره مجلدات الحساب الختامى للسنوات محل الدراسة صفحات ٢٤١،٢٤١،٢٤١،٢٣٩،٢٢٩، على الترتيب، أما بعد ذلك فمصدره مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات محل الدراسة صفحات ٢٦٥،٢٨٥، على التوالى.

صحيح أن مخصصات الأجور والمرتبات والمكافآت قد تضاعفت أكثر من ثلاثة أضعاف خلال السنوات الخمس عشرة الماضية، سواء فى مديريات التعليم بالمحافظات أو مديريات الشباب والرياضة (٣٥٠٪)، بيد أن مقارنة ذلك بحجم الوظائف فى هذين المجالين - خاصة التعليم - يكشف أن التفاوت ما زال قائما بين العاملين فى تلك المديريات ونظرائهم المشتغلين فى الجهاز الإدارى التعليمى الموجودين فى العاصمة المصرية، أو حتى لدى زملائهم المشتغلين فى الهيئات الخدمية التعليمية، وإذا حاولنا إجراء هذه المقارنة نجد الآتى:

١- بالنسبة للمشتغلين فى مديريات التعليم، نجد أن هذا المتوسط السنوى قد بلغ ٣٢٠١ جنيه ( أى بمتوسط شهرى ٢٦٦.٨ جنيه) عام ٩٥/١٩٩٦، زادت قليلا عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٥٥٩٣.١ جنيه (أى بمتوسط شهرى ٤٦٦.١ جنيه)، فإذا أخذنا بعين الاعتبار مقدار التفاوت فى المستحقات الأجرية بين شاغلى الوظائف والدرجات المالية من جهة، ومقدار الخصومات الكبيرة فى صورة ضرائب أو تأمينات، حيث زادت بعد عام ١٩٩٤ من جهة أخرى، فإن الصورة المعيشية الحقيقية للمشتغلين فى قطاع التعليم بالمحافظات، سيكون أكثر وضوحا، ويظهر مدى قسوته على أصحابه، وبرغم الزيادة التى حدثت فعليا فى مكافآتهم السنوية (مكافأة الامتحانات) التى زادت من أجر ١٤٠ يوما كل عام دراسى فى مطلع التسعينيات إلى ٢٥٠ يوما فى عام ٢٠٠١، وكذا رفع وتثبيت نسب الحافز للمشتغلين بالمحافظات وقدرها ٢٥٪ من الراتب الأساسى منذ عام ١٩٩٩ (حكومة الدكتور الجنزورى).

٢- أما المشتغلون فى مديريات الشباب والرياضة، فإن متوسط الاستحقاقات الأجرية قد زادت من ١٩٤٠.٦ جنيه سنويا عام ١٩٩٥/١٩٩٦ ( أى بمتوسط شهرى ١٦١.٧ جنيه ) إلى ٣٨٠٠.٢ جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ (أى بمتوسط شهرى ٣١٦.٧ جنيه)، مع الأخذ فى الاعتبار نفس الملاحظات التى سبق وأبديناها قبل قليل.

هذا التفاوت الكبير فى أجور أصحاب نفس المراكز القانونية المتماثلة - من حيث التأهيل العلمى أو سنوات الخبرة والأقدمية...إلخ - لا تمثل مخالفة دستورية تستوجب المقاضاة لكل ذى مصلحة فحسب، بل من شأنها الإضرار نفسيا بالعملية الإدارية ذاتها، وتخلق بيئة مهيأة للفساد والإفساد، وهو ما حدث بالفعل من انتشار الدروس الخصوصية إلى فساد العاملين فى المحليات والرَّشا، بما أضعف عمليا وشعوريا أى حديث حول الولاء للوطن وقضاياه ومشكلاته.

( ج) الهيئـات الخدميـة التعليميـة

تتعدد الهيئات الخدمية التعليمية، بيد أن أكثرها ثقلا هى الجامعات الاثنتى عشرة، التى زادت مخصصاتها وحدها عن ٩٩.١٪ من إجمالى الأجور والمرتبات المخصصة للهيئات الخدمية التعليمية ككل عام ١٩٩١/١٩٩٢، ثم انخفض نصيبها النسبى بعدذلك حتى بلغ ٩٥.٤٪ عام ١٩٩٦/١٩٩٧، ثم إلى ٩٤.٦٪ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢.

واللافت للنظر، أن ما جرى من أحداث زلزال أكتوبر عام ١٩٩٢ قد أدى إلى زيادة اهتمام الدولة وأجهزتها ببناء المدارس الجديدة، ومن هنا تعاظم دور «هيئة الأبنية التعليمية» التى تولت لسنوات إدارة هذا الجهد بالتعاون مع قطاع المقاولات وهنا - ووفقا لمنطق وعقلية البيروقراطية العسكرية المصرية واحتياجاتها الذاتية - قفزت مخصصات الأجور والمكافآت الممنوحة للعاملين فى هذه الهيئة من أقل من ٢.٧ مليون جنيه عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ٨٧.٤ مليون جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، أى بأكثر من عشرين ضعفا فى أقل من عشر سنوات!

صحيح أن عدد المشتغلين فى هذه الهيئة قد زاد بأكثر من ثلاثة أضعاف، وشهدت الهيئة توسعا إداريا وتنظيميا بصورة ربما تزيد على الحاجات الحقيقية لدولاب العمل، إلا أن هذه الظاهرة غالبا ما تتكرر فى بعض الأجهزة والمصالح الحكومية فى ضوء المعايير التى سبق وأشرنا إليها من قبل، وهى نفوذ وعلاقات رئيس المصلحة** (124)

وبالنظر إلى أن كادر التدريس الجامعى هو من الكادرات الخاصة الذى يحكمه قانون خاص (القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢)، ومن هنا، فإن المقارنة بين إعداد العاملين أو المشتغلين فى هذه الجامعات والمخصصات المالية المنصرفة على الباب الأول تعطينا صورة تقريبية عن التوزيعات الأجرية مع مراعاة أن هذه المخصصات يتم الصرف منها أيضًا على بقية العاملين بنظام الكادر العام داخل الجامعات المصرية من الموظفين والإداريين.

## جـــدول رقـــم (١٧٩)

## تطــور مخصصــات الأجــور والمرتبــات بالهيئــات الخدميــة بقطــاع التعليــم والبحــوث والشبـــاب

## خـــلال الفتـــرة ١٩٩٢/١٩٩١- ٢٠٠٢/٢٠٠١

| الجهـــــة / السنـــوات | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| جامعة القاهرة | ١٦٤,٩ | ١٩٦,١ | ٢٢٨,٤ | ٢٧٥,٧ | ٣٢١,٠ | ٣٧٦,٩ | ٤١٣,٨ | ٤٧٧,١ | ٤٧٤,٠ | ٥٠٩,٣ | ٥٥٣,٠ |
| جامعة الإسكندرية | ١١٧,٢ | ١٣٥,٤ | ١٥٨,٣ | ١١٥,٣ | ٢٠٤,٨ | ٢٣٤,٨ | ٢٣٣,٤ | ٢٧١,٤ | ٢٩٩,١ | ٣١٥,٢ | ٣٤٦,٥ |
| جامعة عين شمس | ١٢١,٦ | ١٤٢,٥ | ١٦٩,٥ | ٢٠٠,٦ | ٢٣٥,٢ | ٢٦٩,٤ | ٢٥١,٨ | ٢٨١,٢ | ٣١١,٦ | ٢٥١,١ | ٢٨٣,٨ |
| جامعة أسيوط | ٧٤,٤ | ٨٢,٢ | ١٠٠,٠ | ١١٥,٥ | ١٠٥,٢ | ١٢٤,٣ | ١٤٤,٣ | ١٤٦,٨ | ١٥٩,٥ | ١٧٧,٧ | ١٩٢,٠ |
| جامعة طنطا | ٤٥,٩ | ٥٣,٥ | ٦٦,٥ | ٧٩,٥ | ٩١,٤ | ١٠٨,٩ | ١١٦,٠ | ١٢٣,١ | ١٣٨,٥ | ١٥٦,٨ | ١٧٣,٥ |
| جامعة المنصورة | ٥٤,١ | ٦٥,٠ | ٧٦,٣ | ٩٠,٣ | ١٠٧,٩ | ١٢٣,٩ | ١٢٩,٧ | ١٤٤,٧ | ١٦٤,٤ | ١٨٩,٥ | ٢١١,٧ |
| جامعة الزقازيق | ١٠٤,٠ | ١١٧,٤ | ١٣٠,٧ | ١٥٣,٠ | ١٧١,٧ | ١٩٤,٧ | ٢٤٧,٤ | ٢٥٧,٨ | ٢٧١,١ | ٢٠٦,٩ | ٢٣١,٥ |
| جامعة حلوان | ٤١,٣ | ٤٧,٥ | ٥٧,٣ | ٦٣,٥ | ٧٧,٦ | ٨٩,١ | ٩٦,٠ | ١٠٨,٠ | ١١٦,٧ | ١٢٨,٧ | ١٤٠,١ |
| جامعة قناة السويس | ٢٣,٩ | ٣١,٦ | ٣٨,٨ | ٤٥,٧ | ٥٥,٨ | ٦٥,٦ | ٧٨,٦ | ٨١,٨ | ٩٥,٧ | ١١٢,٩ | ١٢٦,١ |
| جامعة المنوفية | ٢٨,٤ | ٣٣,٤ | ٤٠,٢ | ٤٦,٤ | ٥٧,٢ | ٦٥,٧ | ٧١,٨ | ٧٤,٤ | ٨٢,٣ | ٩٦,٤ | ١١٠,٠ |
| جامعة المنيا | ٢٧,٣ | ٣٢,٣ | ٤٠,٢ | ٤٣,١ | ٤٨,٤ | ٥٦,١ | ٦٧,٣ | ٧٢,١ | ٧٩,٧ | ٨٦,٦ | ٩٥,٥ |
| جامعة جنوب الوادى | - | - | - | - | ٣١,٥ | ٣٧,٤ | ٥٧,١ | ٥٧,١ | ٦٠,٨ | ٦٧,٦ | ٧٥,٢ |
| هيئة استاد القاهرة | ١,٦ | ١,٩ | ٢,٥ | ٢,٨ | ٣,٢ | ٣,٥ | ٤,١ | ٤,٢ | ٤,٥ | ٤,٥ | ٤,٨ |

| الجهـــــة / السنـــوات | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٢٠٠٠/٩٩ | ٢٠٠١/٢٠٠٠ | ٢٠٠٢/٢٠٠١ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| هيئة الأبنية التعليمية | ٢,٧ | ٦,٨ | ١٤,٢ | ٢٠,٨ | ٢٦,٥ | ٢٢,٧ | ٤١,١ | ٥٠,٥ | ٦٤,١ | ٧٦,٠ | ٨٧,٤ |
| صندوق حصيلة رسوم الخدمات | ٠,٤ | ٠,٠٦ | ٠,٠٦ | ٠,٠٨ | ٠,٠٩ | ٠,٠٩ | ٠,١ | ٠,١ | ٠,٢ | ٠,٢ | ٠,٢ |
| المركز الإقليمى لتعليم الكبار | ٠,٧ | ٠,٨ | ١,٠ | ١,١ | ١,٢ | ١,١ | ١,٥ | ٢,١ | ٢,٢ | ٢,٤ | ٢,٥ |
| الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية | ٠,١ | ٠,٢ | ٠,٥ | ٠,٦ | ٠,٧ | ٠,٨ | ٠,٩ | ٢,٨ | ٣,٣ | ٢,٩ | ٢,٩ |
| المركز القومى للبحوث التربوية | ١,١ | ١,٢ | ١,٥ | ١,٨ | ٢,٣ | ٢,٣ | ٢,٨ | ٢,٥ | ٢,٥ | ٢,٥ | ٢,٤ |
| صندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية | ٠,٥ | ١,٠ | ٠,٨ | ١,٢ | ١,٨ | ١,٩ | ٢,١ | ٣,٠ | ٣,٤ | ٢,٩ | ٢,٦ |
| المركـز القومـى للامتحانـات والتقويم التربوى | ٠,٢ | ٠,٨ | ١,٢ | ١,٥ | ٢,١ | ٢,٦ | ٣,٢ | | | | ٤,٤ |
| هيئة محو الأمية وتعليم الكبار | - | ٥,٠ | ٩,٧ | ١١,٣ | ٢٢,٥ | ٢٤,٥ | ٣٦,١ | ٣٦,٩ | ٣٧,٩ | ٣٨,٩ | ٤١,٦ |
| الهيئة العامة للاستشعار عن بعد | - | - | ٠,٢ | ٠,٤ | ١,٤ | ٠,٨ | ١,٣ | ١,٥ | ١,٥ | ١,٧ | ٢,٠ |
| الهيئة العامة لمدينة مبارك | - | - | ٠,٢ | ٠,٦ | ١,١ | ١,٣ | ١,٨ | ١,٨ | ٣,١ | ٢,٣ | ٢,٥ |
| صندوق الاستشارات والبحوث الفنيـة | ٠,٢ | ٠,٢ | ٠,٢ | ٠,٧ | ١,٠ | ١,٥ | ٠,٥ | ١,١ | ١,٧ | ٢,٤ | ٠,٨ |
| إجمالــــــــى | ٨١٠,٥ | ٩٥٧,٠ | ١١٤٩,٥ | ١٣٣٠,٦ | ١٥٨١,٥ | ١٨٣١,٠ | ٢٠٠٦,٣ | ٢١٧٢,٨ | ٢٣٧٨,٥ | ٢٦٣٩,١ | ٢٨٩٥,٠ |

المصدر: حتى عام ١٩٩٧/٩٦ مصدره الحساب الختامي للدولة للسنوات محل الدراسة صفحات ٥٠٢،٥٢٧،٥٢١،٥٠٢ على الترتيب، أما أعوام ٩٨/٩٧ حتى عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ فمصدره مجلدات الموازنة العامة للسنوات محل الدراسة ص ٥١١، ص ٥٢٩، ص ٥٣١.

فإذا توقفنا عند حجم العمالة فى هذه الهيئات الخدمية التعليمية خلال سنوات المقارنة فإن الصورة تبدو على النحو التالى:

جدول رقم (١٨٠)

تطـور حجـم المشتغليـن فى الهيئـات الخدميـة التعليميـة

بقطـاع التعليـم والبحـوث والشبـاب

خـلال السنـوات ١٩٩١/١٩٩٢ ـ ١٩٩٦/١٩٩٧ ـ ٢٠٠١/٢٠٠٢

| الهيئـــــــة | ٩١/١٩٩٢ | ٩٦/١٩٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|
| ١ ـ جامعة القاهرة | ٣٣٣٠٨ | ٤٣٣١٤ | ٤٦٨٢٩ |
| ٢ ـ جامعة الإسكندرية | ٢٧٠٠٤ | ٣٠٣٩٤ | ٣٠٤٤٢ |
| ٣ ـ جامعة عين شمس | ٢٨٩٦٠ | ٣٢٨٨٦ | ٣٢٨٤٠ |
| ٤ ـ جامعة أسيوط | ١٨٦٧٥ | ١٦٥٣٨ | ١٩٠١٩ |
| ٥ ـ جامعة طنطا | ١٣٤٦٢ | ١٤٢٥٥ | ١٦٦٥١ |
| ٦ ـ جامعة المنصورة | ١٣٨١٢ | ١٥٨٦٥ | ١٧١٩٣ |
| ٧ ـ جامعة الزقازيق | ٢٦٥٦٩ | ٣٣١٩٢ | ٢٩٨٩٠ |
| ٨ ـ جامعة حلوان | ٩٢٩٢ | ١٠٤٠٩ | ١٠٨٨٧ |

| الهيئـــــــة | ٩١/١٩٩٢ | ٩٦/١٩٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|
| ٩ - جامعة قناة السويس | ٥٩٣١ | ٩٥١٥ | ٢١٧٢٨ |
| ١٠- جامعة المنوفية | ٧٢٣٧ | ٨٧٩٩ | ٩٩٧٧ |
| ١١- جامعة جنوب الوادى | - | ٦٠٠٦ | ٨١١٩ |
| ١٢- هيئة استاد القاهرة | ٨٤٢ | غير متاح | ٧٠٥ |
| ١٣- الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار | غير متاح | ٢٥٧٤ | ٢٥٣٨ |
| ١٤- صنـدوق حصيلـة رسـوم الخدمات | - | - | - |
| ١٥- المركز الإقليمى لتعليم الكبار | ٤٦٥ | ٤٦٤ | ٢٦٩ |
| ١٦- صنـــدوق الاستشـارات والدراســات والبحـوث الفنية | - | - | - |
| ١٧- الهيئـــة العامـــة للأبنيـــة التعليمية | ٥١٥ | ٧٤٦٦ | ٦٧٧٦ |
| ١٨- الهيئـــة العامـــة لمكتبـــة الإسكندرية | لم تعمل بعد | - | ١٨١ |
| ١٩- المركـز القومـى للبحوث التربوية | ٤٠٢ | ٤٠٢ | ٣٠٦ |

| الهيئـــــــة | ٩١/١٩٩٢ | ٩٦/١٩٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|
| ٢٠ ـ صنـدوق دعم وتمويـل المشروعات التعليمية | - | - | - |
| ٢١ـ المركز القومى للامتحانات والتقويم التربوى | - | ٣٤٧ | ٢٩٨ |
| ٢٢ـ الهيئـة القوميـة للاستشعار عن بعد وعلوم الفضاء | - | ٢٢٤ | ١٨٩ |
| ٢٣ـ الهيئـة العامـة لمدينة مبارك للأبحاث | - | ٣٤٢ | ٣٨٠ |
| المجمـــوع | ١٨٦٤٧٤ | ٢٣٢٩٩٢ | ٢٥٥٢١٧ |

المصدر: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة التنمية الإدارية، مراجع سبق ذكرها.

ومع مراعاة أن الجامعات تشتمل على أقسام التعليم والمستشفيات التعليميـة التابعة لها، وبعض أفرع هذه الجامعات سواء فى الداخل أو الخارج ـ مثل فرعى الخرطوم وبنى سويف التابعين لجامعة القاهـرة ـ أو قسم تعليم دمنهور بجامعة الإسكندرية، على أية حال، فإذا طبقنا الأسلوب الذى اتبعناه منذ بداية هذه الدراسة نجد الآتى:

١ـ أن متوسط الاستحقاقات الأجرية للمشتغل فى جامعة القاهرة قد زاد من ٤٩٥٠.٨ جنيه عام ١٩٩١/١٩٩٢ (أى بمتوسط شهرى ٤١٢.٦ جنيه) إلى ١١٨٠٨.٩ جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ (أى بمتوسط شهرى ٩٨٤ جنيهًا)، وبالمقابل فإن هذا المتوسط لدى المشتغل فى جامعة الإسكندرية لم يزد على ٣٦١.٧ جنيه شهريا إلى ٩٤٨.٥ جنيه شهريا خلال نفس الفترة، وبالمثل فى جامعة عين شمس من ٣٥٠.٨ جنيه إلى ٩٧٣.٩ جنيه شهريًا فى الفترة نفسها.

٢ـ أما جامعة أسيوط فقد بلغ هذا المتوسط ٣٣٢ جنيهًا شهريا عام ١٩٩١/١٩٩٢ زاد إلى ٨٤١.٣ جنيه شهريا عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، وتفاوتت المتوسطات الأجرية بين المشتغلين فى بقية الجامعات المصرية، فهى فى طنطا لم تزد على ٢٨٤.١ جنيه إلى ٨٦٣.٣ جنيه خلال

الفترة نفسها، وفى المنصورة زادت من ٣٢٦.٤ جنيه إلى ١٠٢٦.١ جنيه، وفى الزقازيق من ٣٢٦.٢ جنيه إلى ٩٢٤.٢ جنيه، وكذلك جامعة حلوان من ٣٧٠.٤ جنيه إلى ١٠٧٢.٤ جنيه شهريا، وفى جامعة قناة السويس زادت من ٣٣٥.٨ جنيه إلى ٤٨٣.٦ جنيه شهريا خلال الفترة نفسها، وهكذا فى بقية الجامعات المصرية.

٣- أما بقية الهيئات الخدمية التعليمية، مثل المركز القومى للبحوث التربوية، وهيئة الأبنية التعليمية وغيرها؛ فإن الجدول التالى يظهر هذه المتوسطات الأجرية:

جـدول رقـم (١٨١)

المتوسطـات الأجريـة الشهريـة للمشتغليـن فى بقيـة الهيئـات الخدميـة التعليميـة

خلال الفتـرة ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢

«بالجنيه شهريًا»

| ٢٠٠١/٢٠٠٢ | ٩١/١٩٩٢ | الهيئـــــــــة |
|---|---|---|
| ٥٦٧.٤ | ١٥٨.٤ | ١- هيئة استاد القاهرة |
| ١٠٧٤.٩ | ٤٣٦.٩ | ٢- هيئة الأبنية التعليمية |
| - | - | ٣- صندوق حصيلة رسوم الخدمات |
| ٧٧٤.٥ | ١٢٥.٥ | ٤- المركز الإقليمى لتعليم الكبار |
| ١٣٣٥.٢ | - | ٥ - هيئة مكتبة الإسكندرية |
| ١١٤٣.٨ | ٢٢٨.٠ | ٦ - المركز القومى للبحوث التربوية |
| - | - | ٧ - صندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية |

| الهيئــــــــة | ٩١/١٩٩٢ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|
| | | |
| ٨ - المركز القومى للامتحانات والتقويم التربوى | - | ١٢٣٠.٤ |
| ٩ - هيئة محو الأمية وتعليم الكبار | - | ١٣٦٥.٩ |
| ١٠- هيئة الاستشعار عن بعد وعلوم الفضاء | - | ٨٨١.٨ |
| ١١- هيئة مدينة مبارك العلمية | - | ٧٦٧.٥ |
| ١٢- صندوق الاستشارات والبحوث الفنية | - | - |

وإذا أخذنا بعين الاعتبار عاملى التفاوت الأجرى بين المشتغلين بنظام الكادر الخاص وأقرانهم المشتغلين بنظام الكادر العام من ناحية، وبين شاغلى الدرجات الوظيفية والمالية المختلفة من ناحية أخرى فى هذه الجهات، فإننا نكون بصدد حالة من التشتت الإحصائى، ومتوسطات لا تعبر أبدا عن حقيقة التوزيع والتفاوت الأجرى فى تلك الجهات، وإن كنا نستخدمها كمؤشرات فحسب.

رابعـا: قطـاع الخدمـات الصحيـة والدِّينيــة والقـوى العاملـة

يتكون هذا القطاع من وحدات متباينة فى أدوارها ومختلفة فى اختصاصاتها، وقد شهد هذا القطاع ضم بعض الأنشطة إليه من بعض التشكيلات الوزارية - مثل وزارة السكان والأسرة عامى ١٩٩٤/١٩٩٥و١٩٩٥/١٩٩٦ - التى جرى إلغاؤها وضمها كقطاع داخل وزارة الصحة والسكان فى التشكيل الوزارى الذى تم عام ١٩٩٦، وكذلك وزارة الشئون الاجتماعية والوحدات التابعة لها بالمحافظات، حيث جرى فصلها عن هذا القطاع ووضعها فى قطاع مستقل داخل تقسيمات الموازنة العامة بعد عام ١٩٩٦.

هذا الحراك الإدارى والتنظيمى الذى يجرى أثناء كل تشكيل وزارى جديد - مثلما هو الحال فى استحداث ما يسمى وزارة المعلومات والاتصالات عام ١٩٩٩ - بما يصاحبه عادة من إعادة تفكيك بعض الهياكل التنظيمية الوزارية يؤدى إلى مشاق إضافية فى عملية البحث

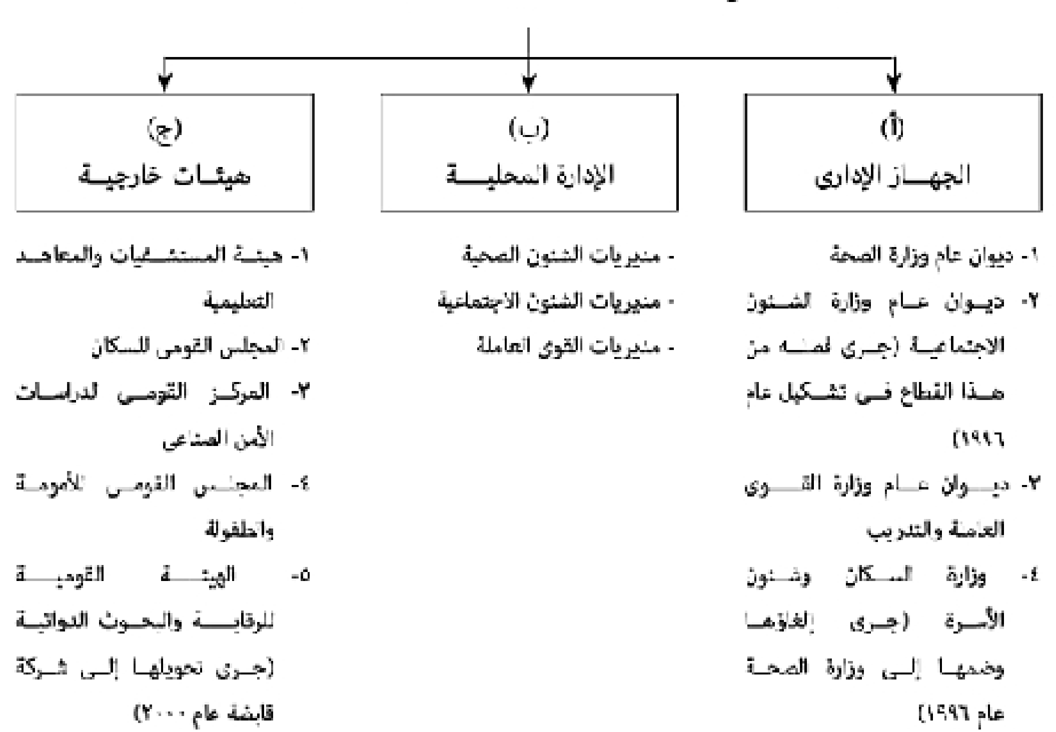
والتحليل المالى لمسار سلسلة زمنية قابلة للمقارنة الدقيقة. على أية حال، فإن البيان التالى يبين مكونات هذا القطاع:

ويلاحظ التطور الكبير فى مخصصات ديوان عام وزارة الأوقاف، بحيث بلغ المعدل السنوى للزيادة ٤.٤٪ ( ٥٠٤٪ خلال الفترة كلها )، بسبب زيادة أعداد العاملين فى هذه الوزارة، وإغداق الدولة عليهم لمواجهة حملة الجماعات الإسلامية الإرهابية ضد الدولة والمجتمع خلال هذه الفترة، مما استدعى زيادة تدخل الدولة وضم المساجد الأهلية إلى سلطة ورقابة وزارة الأوقاف التى زادت على ١٣٦ ألف مسجد أهلى بنيت خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٧٤ وحتى عام ١٩٨٨، وبهذا زاد عدد العاملين فى هذه الوزارة من ٧٧٤١٩ مشتغلاً عام ١٩٩٣/١٩٩٤ * (125) إلى ٢٠٨ آلاف مشتغل عام ٢٠٠١/٢٠٠٢.

أما وزارة الصحة والسكان، فقد كانت الزيادة فيها ترجع إلى استحداث المراكز الطبية العلاجية المتخصصة والتوسع فيها خلال الفترة نفسها، ويظهر البيان التالى تطور حجم المشتغلين فى هذا القطاع:

**بيـــان رقــم (١٨٢)**

**مكــونات قطاع الخدمــات الصحيــة والدِّينيــة والقــوى العاملــة**




والآن.. فلنتنــاول التطــورات التــى حدثــت فــى الأوضــاع الأجريــة للمشــتغلين فــى هذا القطاع.

**( أ ) الجهـــاز الإدارى**

يضــم هــذا القطــاع ـ كما هو مبيــن فى الشــكل الســابق ـ وحدات رئيســية انخفض عددهــا فــى التشــكيل الــوزارى عــام ١٩٩٦ مــن خمــس وحــدات إلــى ثــلاث فقط بعــد إلغــاء وزارة الســكان وشــئون الأســرة، وفصــل وزارة الشــئون الاجتماعيــة عــن هــذا القطــاع وضمهــا إلــى قطــاع التأمينــات الاجتماعيــة فــى الموازنــة. وقد تزايــدت مخصصــات البــاب الأول فــى هــذا القطــاع مــن ١٢٢,٢ مليــون جنيــه عــام ١٩٩٢/١٩٩١ إلــى ٨٨٩,١ مليــون جنيــه عــام ٢٠٠٢/٢٠٠١، أى أنهــا تضاعفــت بأكثــر مــن أربعــة أضعــاف، بيــد أن الــدارس المتعمق ســوف يكتشــف مقــدار التبايــن والتفــاوت بيــن مســتحقات كل وزارة مــن وزارات هــذا القطــاع وهو ما يظهره الجدول التالى:

## جـدول رقـم (١٨٣)

## تطور مخصصات الأجور والمرتبات بالجهاز الإدارى لقطاع الخدمات الصحية والدينية والقوى العاملة

## خلال الفترة ١٩٩١/١٩٩٢-٢٠٠١/٢٠٠٢

«بالمليون جنيه»

| الجهة | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ديوان عام وزارة الصحة | ١٣,٨ | ١٤,٩ | ٢٢,٤ | ٢١,٥ | ٢٧,٢ | ٤٠,٤ | ٣١,١ | ٧١,٦ | ١٩٨,٧ | ٢٣٢,٢ |
| ديوان وزارة الشئون الاجتماعية | ٥,١ | ٥,٦ | ٦,٤ | ٦,٨ | ٧,٥ | تم فصلها بدءًا من هذا العام المالى وضمها إلى قطاع آخر | | | | |
| ديوان عام وزارة الأوقاف | ٩٨,٠ | ١١٨,٨ | ١٤٧,٧ | ١٨١,٥ | ٢١٣,٠ | ٢٥٣,٤ | ٣٣٨,٩ | ٣٧٥,٠ | ٤٦٧,١ | ٥٣٦,٨ |
| ديوان عام وزارة القوى العاملة والتدريب | ٦,٤ | ٦,٩ | ٨,١ | ٩,٠ | ٨,٩ | ١٠,٧ | ١١,١ | ١١,٨ | ١٢,٦ | ١٤,٦ |
| وزارة السكان وشئون الأسرة | - | - | - | ٠,٥ | ٢,٥ | تم إلغاء هذه الوزارة ودمجها فى وزارة الصحة والسكان بدءًا من هذا العام | | | | |
| *تم استحداث ما يسمى المراكز العلاجية المتخصصة وأدرجت لها موازنة فى عام ٩٩/٩٨ بمبلغ ٧١,٦ مليون جنيه فى الباب الأول | | | | | | | | | | |
| الإجمالى | ١٢٢,٢ | ١٤٦,٣ | ١٨٤,٦ | ٢١٩,٤ | ٢٥٩,٧ | ٣١٥,٤ | ٣٨١,١ | ٤٥٨,٤ | ٦٧٨,٤ | ٧٧٣,٦ |

المصدر: حتى عام ٩٧/٩٦ مصدرها مجلدات الحساب الختامى للسنوات محل الدراسة صفحات ٧٤،٨٤،٨٦ على الترتيب، أما بعد ذلك فمصدرها مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات محل الدراسة، ص ٨٦ .

جـدول رقـم (١٨٤)

توزيعـات العمالـــة فى وحـدات الجهــاز الإدارى

لقطـاع الخدمـات الصحيــة والدِّينيــة والقـــوى العاملـــة

خــلال الفتــرة ١٩٩٣/١٩٩٤ ـ ٢٠٠١/٢٠٠٢

| الجهـــــــة | ٩٣/١٩٩٤ | ٩٥/١٩٩٦ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|
| ديوان وزارة الصحة والسكان | ٧١٣٣ | ٧٠٤٣ | ٥٠٧٨ |
| مستشفيات وزارة الصحة | غير مبين | غير مبين | ١٠٢١٦ |
| ديوان وزارة الشئون الاجتماعية | ٢٥٣١ | ٢٦٠٣ | تم نقلها إلى قطاع التأمينات منذ موازنة ٩٦/٩٧ |
| ديوان عام وزارة الأوقاف | ٧٤٢٩ | ٧٩٦٩ | ٦٨١٥ |
| نشر الدعوة الإسلامية | ٦٩٩٩٠ | ٩٤٧٧٧ | ٢٠١٨٣٠ |
| المجلـس الأعلــى للشئــون الإسلامية | ٦٣٩ | ٦٣٨ | ٥٠٨ |
| ديوان عام وزارة القوى العاملة والتدريب | ١٨٧٤ | ١٨٧١ | ١٣٨٤ |
| وزارة السكان وشئون الأسرة | - | ٦٠٠ | تم إلغاؤها |

المصدر: عام ٩٣/٩٤ مصدره الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للمعلومات «دراسة إحصائية عن القوى الوظيفية بالجهاز الإدارى للدولة وفقا لموازنة عام ١٩٩٣/١٩٩٤» القاهرة، أبريل ١٩٩٤، أما عام ٩٥/١٩٩٦ فمصدره الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة «دراسة تحليلية للعاملين بالجهاز الإدارى من واقع موازنة عام ١٩٩٥/١٩٩٦» القاهرة، يوليو ١٩٩٦، أما عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ فمصدره وزارة التنمية الإداريـة، مركز المعلومات، بيان مستقل، يناير ٢٠٠٤.

وتظهر المقارنة الأجرية هنا مقدار التفاوت فى مستحقات المشتغلين من وزارة إلى أخرى.

(ب) الإدارة المحليـــة

يظهر تحليل ورصد المخصصات والاعتمادات الخاصة بالأجور والمرتبات للمشتغلين فى قطاع الخدمات الصحية والدِّينيـــة والقوى العاملة بالمحافظات، تحسنا نسبيا خلال تلك الفترة وإن ظلت دون مستوى المعيشة ومستويات الأسعار، كما يظهرها البيان التالى:

جــدول رقــم (١٨٥)

تطــور مخصصــات الأجــور والمرتبــات بمديريــات الخدمــات

التابعــة لقطــاع الخدمــات الصحيــة والاجتماعيــة والقــوى العاملـــة

خــلال الفتــرة ١٩٩١/١٩٩٢- ٢٠٠١/٢٠٠٢

| السنـــــوات | مديريـــات الشئـــون الصحيـــة | مديريـــات القـــوى العاملـــة | مديريـــات الشئـــون الاجتماعية | مديريـــات الأوقـــاف | الإجمالـــى |
|---|---|---|---|---|---|

| ٦٥٦.٨ | تابعة للوزارة مباشرة تحت مسمى قطاع نشر الدعوة الإسلامية وتخضع لنظم الأجور بالجهاز الإدارى للوزارة | ١١٠.٢ | ٢٩.٣ | ٥١٧.٣ | ٩١/١٩٩٢ |
|---|---|---|---|---|---|
| ٧٥٣.٠ | | ١٢٨.٥ | ٣٣.٤ | ٥٩١.١ | ٩٢/١٩٩٣ |
| ٨٦٠.٣ | | ١٤٠.٣ | ٣٦.٢ | ٦٨٣.٨ | ٩٣/١٩٩٤ |
| ٩٣٨.٢ | | ١٥٥.٢ | ٣٩.٦ | ٧٤٣.٤ | ٩٤/١٩٩٥ |
| ١٠٢٣.٦ | | ١٧٠.٦ | ٤٣.١ | ٨٠٩.٩ | ٩٥/١٩٩٦ |
| ١١٥١.٨ | | ١٨٧.٩ | ٤٧.١ | ٩١٦.٨ | ٩٦/١٩٩٧ |
| ١٢٠٣.٥ | | ٢٠٠.٤ | ٥٣.٧ | ٩٤٩.٤ | ٩٧/١٩٩٨ |
| ١٢٧٤.٧ | | ٢١٨.١ | ٥٦.٩ | ٩٩٩.٧ | ٩٨/١٩٩٩ |
| ١٤٧٢.٠ | | ٢٦٠.١ | ٦٩.٢ | ١١٤٢.٧ | ٩٩/٢٠٠٠ |
| ١٨٠٤.٣ | | ٢٨٨.٩ | ٧٥.٤ | ١٤٤٠.٠ | ٢٠٠٠/٢٠٠١ |
| ١٩٨٤.٨ | | ٣١٤.٢ | ٨٠.٥ | ١٥٩٠.١ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |

المصدر: حتى عام ٩٦/٩٧ مصدره مجلدات الحساب الختامى للدولة للسنوات محل الدراسة صفحات (٢٢٩، ٢٣٩، ٢٤١، ٢٤١) على التوالى، أما بعد ذلك فمصدره مجلدات الموازنة

العامة للدولة للسنوات محل الدراسة صفحات ٢٦٥، ٢٨٥ على الترتيب.

فماذا عن حجم العمالة وتوزيعاتها فى هذه المديريات؟ هذا ما يظهره البيان التالى:

جـدول رقـم (١٨٦)

توزيعـات العمالـة بمديريـات الشئـون الصحيـة والدينيـة والاجتماعيـة والقـوى العاملـة

خـلال الفتـرة ١٩٩٢/١٩٩١- ٢٠٠٢/٢٠٠١

| المحافظـة | الشئـون الصحيـة | | | القـوى العاملـة | | | مديريـات الشئـون الاجتماعيـة | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ٩٢/٩١ | ٩٧/٩٦ | ٢٠٠٢/٢٠٠١ | ٩٢/٩١ | ٩٧/٩٦ | ٢٠٠٢/٢٠٠١ | ٩٢/٩١ | ٩٧/٩٦ | ٢٠٠٢/٢٠٠١ |
| القاهرة | ٣١١٨٣ | ٣٦١٦٧ | ٣٩١٥٦ | ١٦٨١ | ١٦٦٨ | ١٤٤٦ | ٨١٠٧ | ٩٤٣٤ | ٧٤٠٠ |
| الجيزة | ١٨٠٣٤ | ١٩٥٧٢ | ٢٠٨٠٠ | ٤٩٥ | ٥٠٩ | ٤٤٢ | ٢١٥٥ | ٣٣٨٩ | ٢٨٨٠ |
| القليوبية | ١٥٩٧٩ | ١٨٥١٩ | ١٦٨٦٦ | ٦٧٦ | ٧١٢ | ٥٩١ | ٢٤٢٢ | ٢٤٥٩ | ٢٢٤٤ |
| الغربية | ٢٦٦٨٣ | ٣٦٤٨٠ | ٣٢٢٤٣ | ١٣٥٨ | ١٤٨٦ | ١٢٩٩ | ٥٨٠٠ | ٨٩٥١ | ٧٤٨٤ |
| المنوفية | ١٥١٦٦ | ٢١٥٥٣ | ١٩٨٧٤ | ٧٣٨ | ١٠٨٣ | ٨١٣ | ٥٣٩٤ | ٦٩٦٣ | ٥١٣٣ |
| كفرالشيخ | ١٢٣٤٢ | ١٥٦١٦ | ١٦٦٧٠ | ٦١٨ | ٦٥٢ | ٥٦٩ | ٢٧٢١ | ٣٩٨٣ | ٣٣٧٥ |
| الدقهلية | ٢٣٠٩٣ | ٣٣٢٧٨ | ٣٤٠١٢ | ١٣١٨ | ١٧٨٣ | ١٥٧٩ | ٤٤٧٢ | ٥١٤٩ | ٤٦٧١ |
| دمياط | ٦٤٠٣ | ٩٥٠٩ | ١١٧٥٤ | ١٩٥ | ٢٣٢ | ١٩٨ | ٩٠٣ | ١٠٣٠ | ٩٢٧ |
| الإسكندرية | ٢٤٤٣٩ | ٢٨٠٧٩ | ٢٢٦١٥ | ١٢٩٧ | ١٦٥٤ | ١٤٤١ | ٢٨٥٠ | ٣٢٢٢ | ٢٩٦٦ |
| مطروح | ١٧٦٥ | ١٨٧٦ | ٢٧٢٣ | ١٠٢ | ١١١ | ١٠٣ | ٢٨٦ | ٣٢٤ | ٢٨٦ |
| البحيرة | ٢٢٤٤٤ | ٢٧٢٣٩ | ٢٩٥٥٣ | ٧٤٥ | ٧٣٠ | ٥٨٧ | ٢٢٢٢ | ٣٣٤٣ | ٢٢٨٢ |
| بورسعيد | ٥٩٨٨ | ٦٤٩٩ | ٦٥٦٨ | ٥٨٥ | ٥٧٨ | ٤٣٨ | ٢٩١٩ | ٣٠١٢ | ٢٥٢٠ |

| المحافظة | الشئون الصحية | | | القوى العاملة | | | مديريات الشئون الاجتماعية | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ٩٢/٩١ | ٩٧/٩٦ | ٢٠٠٢/٢٠٠١ | ٩٢/٩١ | ٩٧/٩٦ | ٢٠٠٢/٢٠٠١ | ٩٢/٩١ | ٩٧/٩٦ | ٢٠٠٢/٢٠٠١ |
| الإسماعيلية | ٤٧١٤ | ٥٢٢٧ | ٥٥٤٥ | ٧٣١ | ٧٤٦ | ٦٨٥ | ٨٠٤ | ٨٦٤ | ٨٤٧ |
| السويس | ٢٧٥١ | ٤١٦٨ | ٤١٠٢ | ٢١٣ | ٢٢٢ | ١٩٣ | ١٣٧٦ | ١٦٠٥ | ١٤٤٤ |
| البحر الأحمر | ١٣٨٢ | ١٦٠٤ | ١٦٥٢ | ١٠٨ | ١١١ | ٩٣ | ٤١١ | ٥٧٢ | ٥٤٠ |
| شمال سيناء | ٣٢٥٠ | ٢٨١٢ | ٢٤٥٧ | ٢٧١ | ٢٥٥ | ٣٣٥ | ٥١٢ | ٨١١ | ٧٦٨ |
| جنوب سيناء | ٨٦٠ | ١٠٦٩ | ١١٢٧ | ٧٢ | ٩٣ | ٦٠ | ٢١٢ | ٢٤٥ | ٢٠٧ |
| الشرقية | ٢٤٩٤٤ | ٢٨٣٩٧ | ٢٦٧٣٥ | ٩٦٦ | ١١٩٨ | ١٠٦٦ | ٤٥٦٨ | ٤٩٦٥ | ٤٣٨١ |
| الفيوم | ١٠٠٨٠ | ١١٨٥٩ | ١٠٤٤٤ | ٢٤٧ | ٢٦٠ | ٢١٨ | ١٨٢٨ | ٢٠٨٧ | ١٨١٤ |
| بنى سويف | ١٢٦٩٨ | ١٥٤٢٦ | ١٢٩٨٩ | ٣٣٥ | ٢٤٠ | ٢٩٨ | ٢٥٥٣ | ٣١٦٥ | ٢٥٨٩ |
| المنيا | ١٢٥١٤ | ١٥٦٢٠ | ١٤٤٦٦ | ٥١٠ | ٥٤٨ | ٤٣٠ | ٢٤١٢ | ٢٥٩٠ | ٢٣٧٤ |
| أسيوط | ١٨٣٨٢ | ٢٠١٥٧ | ٢١٣٧٧ | ٤٨٦ | ٤٨٥ | ٤٢٢ | ٤٦٦ | ٥٨٦ | ٥٨١ |
| الوادى الجديد | ٣٦٧٧ | ٣٨٧٠ | ٤٠٠٨ | ١١٤ | ١٢٧ | ١٠٨ | ١٨٨٧ | ١٢٩١ | ١٩٦٣ |
| سوهاج | ١٢٩٢٩ | ١٣٩٧٧ | ١٢٠٤٩ | ٦٩٩ | ٨٥٧ | ٧٩٥ | ٢٩٣٧ | ٣٩٤٤ | ٢٤٩٣ |
| قنا | ١٠٤٦٦ | ١٢٤٢٦ | ١١٠٧١ | ٨٦٧ | ٩٩٤ | ٨٢٠ | ٢١١٣ | ٢٩٧٢ | ٢٤٤٥ |
| أسوان | ٩١٢٢ | ٩٩٦٥ | ٦٧٣٦ | ٢٤٦ | ٢٤٦ | ٢٠٢ | ٢٦٠ | ٥٩١ | ٥٤٨ |
| مدينة الأقصر | ١٣٧٦ | ٢٥٥٧ | ٢٦٦٣ | ٢٣٢ | ٣٢٨ | ٢٨٨ | | | |

وبالمقارنة نجد أن متوسط نصيب المشتغل فى مديريات الشئون الصحية فى العام المالى ١٩٩١/١٩٩٢ قد بلغ ١٧٣.٨ جنيه شهريا زاد عام ١٩٩٦/١٩٩٧ إلى ١٨٨.٨ جنيه شهريا، وفى عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ بلغ هذا المتوسط حوالى ٣٣٦.١ جنيه. أما المشتغلون فى مديريات القوى العاملة فقد بلغ متوسط الأجر الشهرى للمشتغل فيها عام ١٩٩١/١٩٩٢ حوالى ٢٠٧.٤ جنيه، زاد عام ١٩٩٥/١٩٩٦ إلى ٢١٦.٦ جنيه شهريا، ثم إلى ٤٣٢.٢ جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢.

أما المشتغلون فى مديريات الشئون الاجتماعية فقد بلغ المتوسط الشهرى للأجر عام ١٩٩٥/١٩٩٦ حوالى ١٨٤.٢ جنيه زاد حتى بلغ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ حوالى ٣٨١.٥ جنيه شهريا.

وهذا مظهر آخر من مظاهر التباين والتفاوت فى الاستحقاقات الأجرية داخل نفس القطاع، وداخل الوزارة نفسها، وبين من تتشابه أو تتماثل مراكزهم القانونية، مع مراعاة الاختلاف فى الدرجات المالية والوظيفية للمشتغلين داخل كل وحدة من هذه الوحدات.

(ج) الهيئات الخدمية الصحية

سنرى كيف تطورت المخصصات الأجرية بالهيئات الخدمية بالقطاع الصحى والتى يظهرها البيان التالى:

جـدول رقـم (١٨٧)

تطور اعتمادات الأجور والمرتبات بالهيئات الخدمية بقطاع الخدمات الصحية والدِّينيـة والاجتماعية والقوى العاملة خلال الفترة ١٩٩١/١٩٩٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٢

| الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية | المجلس القومى للأمومة والطفولة | المركز القومى لدراسات الأمن الصناعى | المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية | المجلس القومى للسكان | هيئة المستشفيات والمعاهد التعليمية | السنوات/ الهيئة |
|---|---|---|---|---|---|---|
| - | ٠.٣ | ٠.٨ | ١.٣ | ٠.٩ | ٢٤.٥ | ٩١/١٩٩٢ |
| - | ٠.٤ | ٠.٩ | ١.٦ | ١.١ | ٢٩.٤ | ٩٢/١٩٩٣ |

| الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية | المجلس القومى للأمومة والطفولة | المركز القومى لدراسات الأمن الصناعى | المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية | المجلس القومى للسكان | هيئة المستشفيات والمعاهد التعليمية | السنوات/ الهيئة |
|---|---|---|---|---|---|---|
| - | ٠.٥ | ٠.٩ | ١.٧ | ١.٦ | ٣٤.١ | ٩٣/١٩٩٤ |
| ٥.١ | ٠.٦ | ١.٠ | ١.٨ | ٣.٠ | ٣٨.٩ | ٩٤/١٩٩٥ |
| ٦.١ | ١.١ | ١.١ | تم نقله إلى قطاع التأمينات بدءا من موازنة عام ٩٥/٩٦ | ٢.٨ | ٤٥.٥ | ٩٥/١٩٩٦ |
| ٦.٩ | ٠.٨ | ١.٢ | | ٢.٨ | ٥٥.٦ | ٩٦/١٩٩٧ |
| ٦.٤ | ٠.٩ | ١.٤ | | ٢.٦ | ٤٨.٨ | ٩٧/١٩٩٨ |
| ٧.٦ | ١.٠ | ١.٥ | | ٢.٨ | ٦١.٣ | ٩٨/١٩٩٩ |
| ٨.٩ | ١.٠ | ١.٦ | | ٣.٣ | ٦٧.٨ | ٩٩/٢٠٠٠ |
| ١٠.٠ | ١.١ | ١.٧ | | ٣.٨ | ٧٣.٦ | ٢٠٠٠/٢٠٠١ |
| ١١.٩ | ١.٢ | ١.٩ | | ٤.٢ | ٧٩.٦ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |

المصدر: حتى عام ٩٦/٩٧ مصدره مجلدات الحساب الختامى للسنوات محل الدراسة صفحات ٥٠٢ و٥٢٦ و٥٢٠ على التوالى، أما بعد ذلك فمصدرها مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات المشار إليها صفحات ٥٠٩ و٥٢٦ و٥٢٨ و٥٢٩ على الترتيب.

ولا يمكن التعرف على نصيب هذه الزيادة الملحوظة إلا بعد مقارنتها بالتطور الموازى فى حجم العمالة بهذه الجهات للتعرف على متوسط نصيب المشتغل.

جـدول رقـم (١٨٨)

حجـم العمالــة بالهيئــات الخدميــة الصحيــة والاجتماعيــة

خــلال الفتــرة ١٩٩١/١٩٩٢ ـ ٢٠٠١/٢٠٠٢

| الهيئـــــــة | ٩١/١٩٩٢ | ٩٦/١٩٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|
| هيئة المستشفيات والمعاهد التعليمية | ١٣٧٧٤ | ١٦٧٨٧ | ١٦٢٠٨ |
| المجلس القومى للسكان | ٤٣٢ | ٦١٤ | ٥٨٦ |
| المركز القومى للبحوث الاجتماعيـة والجنائية | ٣٦٦ | ٣٧٨ | تم نقله |
| المركـز القومـى لدراســات الأمــن الصناعى | ٥٠٠ | ٤٧٩ | |
| المركز القومى للأمومة والطفولة | ٧٨ | ١٠٤ | ٧٩ |
| الهيئــة القوميــة للرقابــة والبحوث الدوائية | كانت ضمن الهيئات الاقتصادية ذلك العام | | |
| المجمـــوع | ١٥١٥٠ | ١٨٣٦٢ | ١٨٣١٢ |

المصـدر: المراجـع السابقـة.

كما يبدو، فإن متوسط نصيب المشتغل فى الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية عام ١٩٩١/١٩٩٢ لم تزد على ١٤٨.٢ جنيه شهريا، زادت عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٤٠٩.٣ جنيه شهريا.

أما المجلس القومى للسكان فقد بلغ متوسط الأجور والمرتبات للمشتغل عام ١٩٩١/١٩٩٢ حوالى ١٧٣.٦ جنيه شهريا زادت عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٥٩٧.٣ جنيه شهريا. وفى المركز القومى لدراسات الأمن الصناعى الذى كان هذا المتوسط الأجرى عام ١٩٩١/١٩٩٢ حوالى ١٣٣.٣ جنيه شهريا، زاد عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٦٢٣.٤ جنيه شهريا.

أما المركز القومى للأمومة والطفولة فقد ولد مدللا حيث بلغ المتوسط الأجرى الشهرى عام ١٩٩١/١٩٩٢ حوالى ٣٢٠.٥ جنيه زاد عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ١٢٦٥.٨ جنيه شهريا.

- وفى المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية فقد بلغ هذا المتوسط الشهرى للأجر عام ١٩٩١/١٩٩٢ حوالى ٢٩٦.٠ جنيها، ثم جرى فصله تنظيميا عن هذا القطاع ونقل إلى قطاع التأمينات الاجتماعية بدءًا من موازنة عام ١٩٩٥/١٩٩٦.

- أما الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية فقد كانت عام ١٩٩١/١٩٩٢ مدرجة فى تنظيم الهيئات الاقتصادية، ثم تم نقلها بدءًا من موازنة عام ١٩٩٥/١٩٩٦ إلى الهيئات الخدمية، وبلغ المتوسط الأجرى للمشتغل فيها عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ حوالى ٨٣٦.٨ جنيه شهريا.

( د ) الهيئـات الاقتصاديـة بالقطـاع الصحـى

لا يمكن عرض صورة جادة للمقارنات بين المتوسطات الأجرية للمشتغل فى كل قطاع من القطاعات بالموازنة (جهاز إدارى، إدارة محلية، هيئات خدمية) دون مقارنتها بالوضع السائد فى الهيئات الاقتصادية، حتى لو كانت الأخيرة لا تدرج فى الموازنة العامة للدولة، بل تظل محتفظة بموازنات مستقلة لها. فيبقى أن المشتغلين فى هذه الهيئات هم أيضًا عاملون فى القطاع الحكومى بالمعنى الواسع للكلمة، وتفيد المقارنة هنا فى التعرف على طبيعة التشوهات العميقة فى السياسات الأجرية القائمة فى بنية الإدارة الحكومية المصرية الراهنة.

## جـدول رقـم (١٨٩)

### تطور مخصصات الأجور والمرتبات بالهيئات الاقتصادية الصحية خلال الفترة ١٩٩٢/١٩٩١- ٢٠٠٢/٢٠٠١

«بالمليون جنيه»

| | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | /٩٩ ٢٠٠٠ | /٢٠٠٠ ٢٠٠١ | /٢٠٠١ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الهيئة العامة للتأمين الصحي | ٥٣,١ | ٧٦,٣ | ١٠٨,٢ | ١٩٧,٣ | ٢٢٩,٣ | ٢٨٣,١ | ٢٩٨,٠ | ٣٦٥,٠ | ٤٦٥,٠ | ٥١٥,٠ | ٥٤٠,٠ |
| هـ ع للمستحضرات الحيوية واللقاحات | ٢,٨ | ٣,١ | ٣,٣ | ٢,٧ | ٤,٣ | ٦,٥ | ٥,٧ | ٨,٥ | ١٢,١ | ١٥,٤ | ٢٠,٨ |
| هـ الأوقاف المصرية | ٦,٧ | ٧,٣ | ٧,٦ | ٨,٨ | ٩,٩ | ١٠,٤ | ١١,٥ | ١٣,٠ | ١٥,٠ | ١٦,٣ | ١٧,٧ |
| هـ ق للرقابة والبحوث الدولية | ٣,٢ | ٣,٤ | نقلت إلى الهيئات الخدمية منذ موازنة ١٩٩٤/٩٣ | | | | | | | | |
| المؤسسة العلاجية بالقاهرة | ٠,٤ | ٠,٤ | ٠,٦ | ٠,٧ | ٠,٧ | ٠,٨ | ١,٠ | ١,٢ | ١,٤ | ١,٥ | ١,٤ |
| المؤسسة العلاجية بالإسكندرية | ٠,٢ | ٠,٢ | ٠,٢ | ٠,٣ | ٠,٣ | ٠,٣ | ٠,٤ | ٠,٤ | ٠,٥ | ٠,٥ | ٠,٦ |
| المؤسسة العلاجية بالقليوبية | ٠,٠٠٦ | ٠,٠٠١ | ٠,٠٠٧ | ٠,٠٩ | ٠,٠١ | ٠,٠٣ | ٠,٠٠٣ | ٠,٠٥ | ٠٥٠ | ٠,١ | ٠,١ |
| المؤسسة العلاجية ببور سعيد | ٠,٠٤ | ٠,٠٠٢ | - | ٠,٠٧ | ٠,٠٦ | ٠,٠٣ | ٠,٠٠٤ | ٠,٥٥ | ٠,٠٠٧ | - | - |
| المؤسسة العلاجية بكفر الشيخ | - | - | - | - | - | - | ٠,٠٠٢ | ٠,٠٠٣ | ٠,٠٠٣ | - | - |
| المؤسسة العلاجية بدمياط | - | - | - | ٠,٠١ | ٠,٠٣ | ٠,٠٥ | ٠,٠٠٥ | ٠,٠٠٨ | ٠,٠٠٩ | - | - |
| الإجمالـــــي | ٦٦,٤ | ٩٠,٧ | ١٢٠,٠ | ٢١٠,٧ | ٢٥٤,٦ | ٣٠١,١ | ٣١٦,٦ | ٣٨٨,٣ | ٤٩٤,٢ | ٥٤٨,٨ | ٥٨٠,٦ |

المصدر: حتى عام ١٩٩٧/٩٦ مصدرها مجلدات الحساب الختامي للسنوات محل الدراسة صفحات (٦٠٤،٦١٦،٦١٨،٦٧٠،٦٦٠،٦٦٤) أما بعد ذلك فمصدرها مجلدات الموازنة العامة للسنوات محل الدراسة صفحات (٦٢١،٦٥١،٦٥٠) على التوالي.

أما عن حجم العمالة فى هذه الهيئات الاقتصادية فهى كالتالى:

جــدول رقــم (١٩٠)

تطــور حجــم الوظائــف بالهيئــات الاقتصاديــة بالقطــاع الصحــى

خــلال الفتــرة ١٩٩١/١٩٩٢ ـ ٢٠٠١/٢٠٠٢

| الهيئـــــــــــة | ٩١/٩٢ | ٩٦/١٩٩٧ | ٢٠٠١/٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|
| الهيئة ع. للتأمين الصحى | ١٨٢٨٨ | ٤٥٩٠٠ | ٤٧٣٨١ |
| هـ.ع للمستحضرات الحيوية واللقاحات | ١٤٦٤ | ١٥٥١ | ١٤٦٥ |
| هـ.الأوقاف المصرية | ٤٢٩٦ | | |
| هـ.ق للرقابة والبحوث الدوائية | ١٢٩٠ | تحولت إلى هيئة خدمية بـدءًا من عام ٩٥/٩٦ | |
| المؤسسة العلاجية بالقاهرة | ٢٤٥ | ٣٠٠٩ | ١٢١ |
| المؤسسة العلاجية بالإسكندرية | ١٠٣ | ١٠٢ | ٥٩ |
| المؤسسة العلاجية بالقليوبية | ٢١ | ٢١ | ١٣ |
| المؤسسة العلاجية ببور سعيد | ٢٣ | ٢٣ | - |

| المؤسسة العلاجية بكفر الشيخ | - | - | - |
| --- | --- | --- | --- |
| المؤسسة العلاجية بدمياط | - | ٥٣ | - |
| المجمــوع | ٢٥٧٣٠ | ٥٠٦٥٩ | ٥٣٠٥٢ |

المصدر: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ووزارة التنمية الإدارية، المراجع السابقة

إذن.. كيف يكون المتوسط الأجرى بين العاملين والمشتغلين فى هذه الهيئات الاقتصادية، سواء بين بعضهم البعض أو بينهم وغيرهم من المشتغلين فى الهيئات الخدمية أو فى المحافظات أو غيرهم فى القطاع الحكومى ككل؟!

- بلغ المتوسط الأجرى للمشتغل فى الهيئة العامة للتأمين الصحى عام ١٩٩١/١٩٩٢ شهريا حوالى ٢٤٢.٠ جنيهًا، أخذت فى الزيادة عامًا بعد آخر حتى بلغت فى عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ حوالى ٩٤٩.٦ جنيه شهريا.

- أما الهيئة العامة للمستحضرات الحيوية واللقاحات عام ١٩٩١/١٩٩٢، فقد بلغ حوالى ١٥٩.٤ جنيه شهريًا، ثم أخذت فى الزيادة حتى بلغت عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ حوالى ١١٨٣.٢ جنيه.

- وفى هيئة الأوقاف المصرية بلغ هذا المتوسط الشهرى عام ١٩٩١/١٩٩٢ حوالى ١٣٠.١ جنيه زادت إلى ٣٦٨ جنيهًا عام ٢٠٠١/٢٠٠٢.

- أما الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية فقد بلغ هذا المتوسط نحو ٢٠٦.٧ جنيه شهريا عام ١٩٩١/١٩٩٢، ثم تحولت الهيئة منذ عام ١٩٩٥/١٩٩٦ إلى هيئة خدمية، وبلغ المتوسط الأجرى للمشتغل فيها عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ حوالى ٨٣٦.٨ جنيه شهريا.

- وفى المؤسسة العلاجية بالقاهرة بلغ هذا المتوسط حوالى ١٣٦.١ زاد إلى ٩٦٤.٢ جنيه شهريًا خلال الفترة نفسها، فى حين أن المشتغل فى المؤسسة العلاجية بالإسكندرية لم يزد على ١٦١.٨ جنيه عام ١٩٩١/١٩٩٢ زاد عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٨٤٧.٥ جنيه، ويتبين مقدار التفاوت فى الأجور بين العاملين فى نفس القطاع أو النشاط.

- أما المؤسسة العلاجية فى القليوبية فقد بلغ هذا المتوسط الأجرى ١٢٣.٨ جنيه شهريًا عام ١٩٩١/١٩٩٢ زاد حتى بلغ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٦٤١.٠ جنيهًا شهريًا.

- أما المؤسسات العلاجية بكفر الشيخ وبورسعيد ودمياط فقد جرى إلغاؤها وضمها إلى مستشفيات وزارة الصحة.

الخـلاصـــــة:

إذا حاولنـا استخـلاص نتائـج محـددة وواضحـة بشـأن نصيب أو حصة القطاعات الأربعة الكبرى فى الأجور والمرتبات المدفوعـة على مستوى الموازنة العامـة للدولـة خـلال السنـوات الإحدى عشرة الماضيـة (١٩٩١/١٩٩٢ ـ ٢٠٠١/٢٠٠٢ ) فسوف نكتشف أن هذه القطاعات الأربعـة قـد استأثـرت وحدهـا على نحو ٧٥.٥٪ من إجمالى الأجور المدفوعة عام ١٩٩١/١٩٩٢، ثم زادت بعد ذلك إلى ٨٠.٢٪ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، خص منها قطـاع الدفـاع والأمـن والعدالـة ما بين ١٧.٤٪ عام ١٩٩١/١٩٩٢، و٢٣.٢٪ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، موزعة على النحو التالى:

جـدول رقـم (١٩١)

تطـور نصيـب القطاعـات الأربعـة الكبـرى من مخصصـات الأجـور والمرتبـات بالموازنـة العامـة للدولـة

خلال الفترة ١٩٩٢/١٩٩١-٢٠٠٢/٢٠٠١

(٪)

| القطـــاع/ السنـــوات | ٩٢/٩١ | ٩٣/٩٢ | ٩٤/٩٣ | ٩٥/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٧/٩٦ | ٩٨/٩٧ | ٩٩/٩٨ | ٩٩/ ٢٠٠٠ | ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ | ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الدفاع والأمن والعدالة | ١٢,٥ | ١٢,٩ | ١٤,١ | ١٤,٤ | ١٢,٤ | ١٣,٨ | ١٣,٩ | ١٣,٨ | ١٣,٤ | ١٢,٩ | ١٢,٨ |
| الخدمات الرئاسية | ٤,١ | ٢,٧ | ٣,٤ | ٣,٢ | ٣,٠ | ٢,٨ | ٢,٧ | ٢,٦ | ٢,٤ | ٢,٢ | ٢,٢ |
| التعليم والبحوث والشباب | ٤٣,٤ | ٤٤,٠ | ٤٤,٥ | ٤٦,٠ | ٤٨,٦ | ٤٨,٩ | ٤٨,١ | ٤٧,٩ | ٤٦,٢ | ٤٦,٥ | ٤٦,٥ |
| الصحة والدينيـة والقوى العاملة | ٩,٦ | ٩,٣ | ٩,٣ | ٨,٩ | ٨,٥ | ٨,٣ | ٧,١ | ٧,٠ | ٧,٨ | ٨,٢ | ٨,٣ |
| الأقسام العامة (للدفاع والأمن) | ٤,٩ | ٥,٢ | ٤,٤ | ٤,٧ | ٤,٣ | ٥,٣ | ٨,٠ | ٨,٨ | ٩,٩ | ١٠,٠ | ١٠,٤ |
| أجور القوات المسلحة | غير مدرج فى الموازنة العامة وإنما يوضع مخصص القوات المسلحة للبابين الأول والثانى كمبلغ إجمالى. | | | | | | | | | | |
| المجموع | ٧٥,٥ | ٧٥,١ | ٧٥,٧ | ٧٧,٢ | ٧٧,٨ | ٧٩,١ | ٧٩,٨ | ٨٠,١ | ٧٩,٧ | ٧٩,٨ | ٨٠,٢ |

وبهذا نستخلص حقائق على درجة عالية من الأهمية هى:

الأولى: أن نصيب قطاع الدفاع والأمن والعدالة يستحوذ وحده على نصيب يتراوح بين ١٧.٤٪ من إجمالى الأجور والمرتبات بالموازنة العامة للدولة عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ٢٣.٢٪ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، وذلك دون حساب أو إضافة ما يدرج للقوات المسلحة من الأجور والمرتبات.

الثانية: ولكن إذا أضفنا إلى هذا النصيب ما يخص القوات المسلحة من الأجور والمرتبات والتى نقدرها بنحو ٤٠٪ فى المتوسط من المبلغ المدرج كرقم إجمالى block فى الموازنة (انظر الجدول رقم ١٦٨) فإن نصيب قطاع الدفاع والأمن والعدالة سوف يزيد ليتجاوز ٣٠٪ عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ٤٠٪ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢.

الثالثة: وبالتالى فإن نصيب الأربعة الكبار من فاتورة الأجور والمرتبات فى الموازنة العامة للدولة سوف تزيد لتتراوح بين ٨٥٪ عام ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ٩٣٪ عام ٢٠٠١/٢٠٠٢.

ومن ثم فإن ما يتبقى لبقية القطاعات والمشتغلين فى الدولة لا يزيد على ١٥٪ إلى ٧٪ خلال الفترة نفسها يتوزعون بين كافة المصالح والأجهزة الحكومية.

# البـــــــاب الثالث

## الأسعــار والدخــول.. وأنمــاط جديـــدة

## للإنفــاق الفــردى والعائلـــى

---

(120) لمزيد من التفاصيل حول الهياكل التنظيمية الحكومية يمكن الرجوع إلى مؤلفينا :-

- اقتصاديات الوقت الضائع، مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام، مرجع سابق.

- اقتصاديات الإدارة الحكومية، مكتبة دار الكلمة ٢٠٠٣ مرجع سابق.

(121) انظر مؤلفنا «اقتصاديات الإدارة الحكومية» مرجع سابق ص ٢٠١ وما بعدها.

(122) * تضم مستشفيات الحسين وباب الشعرية والزهراء.

(123) ** هذه المراكز والمعاهد البحثية هى: المركز القومى للبحوث - المعهد القومى للمعايرة - مركز بحوث البترول - المعهد القومى للبحوث الفلكية والجيوفيزيقية - المعهد القومى لعلوم البحار -

معهد تيودر بلهارس للأبحاث - مركز بحوث وتطوير الفلزات - معهد بحوث الإلكترونيات - معهد بحوث أمراض العيون، علاوة على مكتب وزير الدولة للبحث العلمى والمجلس الأعلى لمراكز ومعاهد البحوث.

(124)** تولى رئاسة الهيئة فى تلك الفترة اللواء سمير يوسف وهو أحد قيادات جهاز الرقابة الإدارية ونائب رئيسها قبل أن ينتقل لشغل هذه الوظيفة عام ١٩٩٢.

(125) * بدءًا من السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ أعيد تنظيم الموازنة العامة للدولة بصورة شاملة وهو ما سنعود لتحليله فى فصل مستقل، بعد صدور القانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٤ المعدل لقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣.

# الفصـــل العاشـــر

# الدخــول.. والأسعــار.. وهيكــل جديــد

# للإنفــاق الفــردى والعائلــى

تعرض الاقتصاد المصرى خلال العقود الثلاثة الماضية إلى تغيرات عميقة، سواء من حيث مصادر دخله، أو أنماط إنفاق أفراده وجماعاته، وتثير هذه القضية أكثر من مشكلة أمام الباحثين والدارسين لشكل ونمط توزيع الدخل القومى من جهة، ومصفوفة التدفقات النقدية والمالية من جهة أخرى.

ومثلما تغير هيكل الأجر أو المرتب (salary) لدى المشتغلين فى القطاع الحكومى منذ منتصف الثمانينيات، حينما شكلت عناصر ما يسمى «الأجور المتغيرة» (variable wages) - مثل المكافآت والحوافز وأجور الوقت الإضافى - الثقل الرئيسى للاستحقاقات الأجريـة للمشتغلين فى الحكومـة، على حسـاب ما يسمى المرتب أو الأجر الأساسى (basic salary)، كما تغيرت أنمـاط إنفـاق المصريين، وتشكلت دورة جديـدة للإنفـاق الشخصى والعائلـى، مدفوعة بديناميـات جديدة تمامـا، لعبت فيها لفترة من الزمن دخول العاملين المصريين فى الخارج دورًا كبيرًا ومؤثرًا، ثم وبقوة وقائع جديدة نشأت على ضفاف العلاقات الاقتصاديـة والاجتماعية أصبح هناك حقائق تفرض نفسها على النسيج الاجتماعى والاقتصادى كله.

ولعل من أبرز هذه الديناميات الجديدة ما أصبح يطلق عليه فى الأدبيات الاقتصادية الحديثة بـ «دخول الظل» (shadow income) أو الاقتصاد الخفى (hidden economy) أو الاقتصاد الأسود (black economy) وبتعبير آخر ما يمكن تسميته بالاقتصاد غير الرسمى أو الاقتصاد الموازى (126)(informal economy).

وهو ما حدا ببعض أهم خبرائنا الاقتصاديين للدعوة إلى إعادة النظر فى مصفوفة الحسابات القومية السارية منذ عقود، وبناء نماذج جديدة تتلاءم مع هذه التغيرات العميقة فى دورة الدخل والإنفاق (127)، خاصة أن بعض تلك الدراسات قد أشار إلى أن ثقل ووزن هذا الاقتصاد الخفى أو غير المسجل (unrecorded) فى مصفوفة الدخل القـومى قد باتت تشكل نسبا تزيد أو تقارب فى بعض الدول الدخل القومى الرسمى (128).

ويؤدى ذلك بالضرورة إلى تبدل الأوزان النسبية التى تمنحها الجهات الإحصائية الرسمية لسلة السلع والخدمات فى حساب الأرقام القياسية للأسعار، واستخراج معـدلات التضخم وارتفاع الأسعار سنويا، بما يجعل معظم هذه المؤشرات الرسمية (الحكومية) محل شك كبير فى الأوساط العلمية المتخصصة والمحايدة.

ومن هنا تأتى أهمية تخصيص مبحث مستقل فى دراستنا تلك، من أجل مراجعة الأسس الإحصائية والرياضية التى تبنى عليها تلك الأرقام القياسية للأسعار، بما يسمح لنا بالتعرف على الاتجاهات الكامنة والحقيقية للمعاملات الاقتصادية للمجتمع المصرى من ناحية، والتعرف على معدلات التضخم الحقيقية ومقارنتها بمعدلات تطور وزيادة الأجور خلال العقدين الماضيين من ناحية أخرى، للوقوف على مستويات المعيشة الحقيقية لكاسبى الأجور والمرتبات فى الحكومة وفى المجتمع المصرى بصفة عامة.

# المبحـــــث الأول

# الدخـــل القومـــى.. وهيكـل جديـــد للدخـــول والإنفـــاق

تثير مسألة الدخل القومى مشكلات عديدة، سواء على صعيد النظرية الاقتصادية، أو فى مجال دراسات الحسابات القومية ومصفوفة الدخل لعناصر الإنتاج المختلفة. وقد زادت هذه الصعوبات فى العقود الثلاثة الأخيرة، بعد تنامى واتساع ممارسات وأنشطة الاقتصاد الخفى (hidden economy) والدخول غير الرسمية، أو ما يسمى أحيانا «دخول الظل» (shadow income).

فإذا كان تعريف الناتج القومى الإجمالى (G.N.P) هو «إجمالى القيم النقدية لكافة السلع والخدمات النهائية التى أنتجها مواطنو دولة ما فى سنة معينة، مقدرة بأسعار السوق» وهو ما يعبر عنه رياضيا بالمعادلة التالية

الكميات (Q) مضروبة فى أسعار السوق (P).

فإن الدخل القومـى (N.I) هـو «مجموع الدخـول المتولـدة فى قطاعـات الاقتصاد القومى الرئيسية مثل قطاعات الأعمال والعائلى والحكومـى وصافى التعامـل مع العالم الخارجى فى سنة معينـة» [(129)]، وهو ما يطلق عليه الدخل القومى الصافى بتكلفة عناصر الإنتاج. وبالتالى فإن الدخـل القومى هو أقـل مقدارًا من الناتج القومى الإجمالى، أو النـاتج القومى الصافى، بالمقدار الذى

تستغرقه مخصصات الإحلال والتجديد، وكذا الضرائب غير المباشرة المفروضة على قطاع الأعمال.

أما الدخل الشخصى (P.I) فيعرف بأنه «مجموع الدخول الجارية للأشخاص - وليس لعناصر الإنتاج - أى للأفراد قبل خصم الضرائب الشخصية مثل ضريبة الكسب أو الأجور أو غيرها».

ومن ثم فإن:

الدخل الشخصى = [الدخل القومى بتكلفة العناصر - العوائد غير الموزعة + (المدفوعات التحويلية مثل الدعم والإعانات والمعاشات.. إلخ + صافى الفائدة المدفوعة على الدين الحكومى)].

ويقصد بالعوائد غير الموزعة:

١- الضرائب على دخل الشركات.

٢- مضافًا إليها إيرادات الشركات غير الموزعة.

٣- واشتراكات التأمينات الاجتماعية.

ومن ثم فمن غير المتصور أن يزيد الدخل الشخصى - خاصة فى حالات الكساد- على الوعاء المشتق منه أصلا، أى الدخل القومى بتكلفة العناصر بسبب هذه المدفوعات التحويلية، أو صافى الفائدة المدفوعة على الدين الحكومى أو هما معا.

بيد أن الصورة الغالبة للدخل الشخصى هو كونه أقل كثيرًا من الدخل القومى بتكلفة العناصر، ومن هنا يهتم الدارسون لاتجاهات الإنفاق الفردى أو العائلى فى المجتمع بما يسمى «الدخل المتاح للإنفاق» (disposable income) الذى هو بالتعريف «الدخل الشخصى مطروحا منه الضرائب المفروضة على دخول الأفراد وممتلكاتهم».

وهذا الدخل المتاح للإنفاق قد يتوزع بين الاستهلاك الشخصى أو الادخار الشخصى. وهنا مناط بحثنا.

فإذا كانت الضرائب المباشرة - مثل ضريبة المبيعات أو الضرائب على الدخل أو الضرائب النوعية - تلعب دورًا فى رفع قيمة الناتج القومى (الصافى) بسبب تمرير هذه الضرائب عبر مستويات أسعار هذا الناتج، فإن الضرائب على دخول الأشخاص تؤدى دورها كذلك فى تخفيض الدخل الشخصى المتاح للإنفاق، ومن ثم تؤثر سلبًا على الإنفاق الفردى والعائلى عمومًا.

ويؤدى اتساع نطاق أنشطة الاقتصاد الخفى وغير الرسمى بكل مشتملاته ومصادره، إلى صعوبة التعرف بدقة على أحجام الدخل القومى عمومًا ودخول الأفراد على وجه الخصوص.

ولعل من أبرز هذه الأنشطة والممارسات الخفية:

أولا: فى الاقتصــاد الأسـود أو غيـر القانونــى:

١- تجارة المخدرات.

٢- التجارة غير القانونية فى العملات الأجنبية.

٣- العمولات والرشا.

٤- أنشطة الدعارة والبغاء.

٥- تهريب البضائع والسلع.

ثانيا: فى مجــال دخــول الظــل:

٦- الدخول الناتجة عن تعاطى الدروس الخصوصية.

٧- الإكراميات مقابل تسهيل الأعمال وأنشطة الفهلوة.

٨- الأعمال والوظائف فى أوقات العمل الرسمية (مثل قيادة التاكسى أو التجارة فى أماكن العمل الحكومية...إلخ).

٩- أنشطة الأرصفة.

كما برزت فى حقبة الانفتاح والنفط (١٩٧٤ فصاعدا) أنشطة اقتصادية ذات طبيعة ريعية مثل إيجارات الأراضى والفوائد المصرفية وكوبونات الأسهم والشركات المتداولة فى البورصات، وفى النصف الثانى من التسعينيات برز نشاط اقتصادى جديد هو خدمات الهاتف المحمول التى تجاوزت فى مصر نهاية عام ٢٠٠٤ حوالى ٦ مليارات جنيه (أى حوالى ١.٢ مليار دولار أمريكى) وفى الدول العربية مجتمعة حوالى ٨ مليارات دولار أمريكى.

وللتدليل على أهمية هذه الظواهر الاقتصادية الجديدة، نشير إلى ما استخلصته دراسة لصندوق النقد الدولى عام ١٩٩٨ من أن الأنشطة الخفية غير المسجلة فى الناتج العالمى قد بلغت ذلك العام ٩ تريليون دولار، بينما بلغ الناتج العالمى الرسمى حوالى ٣٩ تريليون دولار، أى أن الاقتصاد الخفى يكاد يعادل ٢٣٪ من الناتج العالمى (130).

ومن هنا حظيت هذه الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية وغير المسجلة على اهتمام عدد من الدارسين والباحثين المرموقين. وقد حاول عالم الاقتصاد النمساوى البارز «فردريك شنيدر» (FRIEDRICK SCHNEDER) - الأستاذ بجامعة هانز كبلر (Hanes kepler) فى مدينة

«لينز» - تقديم مساهمة جادة فى هذا المجال، حينما قام بدراسة حالة ٧٦ دولة، فتوصل إلى أن الاقتصاد الخفى يكاد يعادل فى المتوسط ٣٥٪ من الناتج المحلى المسجل رسميا، كما تبين من واقع دراسته أن نيجيريا وتايلاند ومصر تعد من أكثر الدول التى لديها اقتصاد خفى، يزيد على ٦٥٪ من الناتج المحلى الرسمى وهو ما يظهره البيان التالى:

جـدول رقـم (١٩٢)

نسبة الاقتصاد الخفى فى عدد من الدول عام ١٩٩٨ ونسبته إلى G.D.P

| ٪ | الدولـــــة | ٪ | الدولـــــة | ٪ | الدولـــــة |
|---|---|---|---|---|---|
| ١٠٪ | بريطانيا | ٣٥٪ | إيطاليا | ٧٣٪ | نيجيريا |
| ١٠٪ | ألمانيا | ٣٥٪ | المجر | ٧٠٪ | تايلاند |
| ١٠٪ | هولندا | ٣٠٪ | إسبانيا | ٦٥٪ | مصر |
| ١٠٪ | هونج كونج | ٣٠٪ | بلجيكا | ٥٠٪ | المكسيك |
| ٨٪ | النمسا | ٣٠٪ | الأرجنتين | ٥٠٪ | الفلبين |
| ٨٪ | الولايات المتحدة | ٢٥٪ | السويد | ٤٥٪ | روسيا |
| ٨٪ | سويسرا | ٢٠٪ | الدنيمرك | ٤٠٪ | كوريا الجنوبية |
| ٨٪ | النمسا | ١٩٪ | كندا | ٤٠٪ | ماليزيا |
| ٨٪ | اليابان | ١٠٪ | فرنسا | ٣٥٪ | اليونان |

| البرازيل | ٣٥٪ | إستراليا | ١٠٪ | | |
|---|---|---|---|---|---|

.Source: Fredrick Schneider , the economist , august 28, 1999, p. 63

ويشمل اقتصاد الظل فى الدول الغنية (العمالة غير المسجلة - أنشطة الهجرة غير الشرعية...إلخ) وقد بنى « شنيدر» تقديراته للاقتصاد الخفى فى تلك البلدان على أساس أسلوب «الطلب على العملة» (currency demand approach).

ومن خلال اختبار أو فحص حجم السيولة غير المعروضة فى الاقتصاد، أمكنه تقدير حجم هذا الاقتصاد غير المسجل، وقد استخلص «شنيدر» من ذلك افتراض أن الاقتصاد الخفى أو الأسود يعمل على نطاق أوسع فى الاقتصاد النقدى cash بما يعنى طلبا أكبر على البنكنوت (131).

وفى مصر حاول د. محمود عبد الفضيل، وجيهان دياب، مبكرًا دراسة هذا الموضوع، وشملت الظاهرة تجارة المخدرات والتهرب الضريبى والعمولات والسمسرة فى الأراضى، وخلوات الرجل فى شقق القاهرة وتجارة العملات الأجنبية، والبناء غير القانونى فى كردون المدن. ولم تشمل دراسة الاقتصاد الخفى فى البلاد عناصر أخرى مثل البغاء والدروس الخصوصية والإكراميات والرُّشا وغيرها.

وقد قدر د. محمود عبد الفضيل، وجيهان دياب، هذا الاقتصاد الخفى فى مصر عام ١٩٨٠ بنحو ٢.١ مليار جنيه، بما يعادل ١٢.٥٪ من الناتج المحلى الإجمالى للبلاد فى ذلك العام (132). وهو فى رأينا تقدير متحفظ إلى حد كبير.

وقبل أن نعرض لتقديرنا لحجم الاقتصاد الخفى بكافة مشتملاته وفروعه، ينبغى أن نتوقف لشرح العلاقة بين هذا المكون السرى الجديد فى مصفوفة الدخل القومى، والناتج القومى وبين انقلاب هيكل الحسابات القومية الرسمية أو الحكومية المعلنة، سواء عن حجم الناتج القومى (أو المحلى) أو معدلات النمو فيه.

فإذا كانت الحسابات القومية تعتبر أن الناتج المحلى بتكلفة العوامل هو بطبيعته محمل بالضرائب المباشرة والضرائب النوعية الأخرى، وأن الناتج المحلى الإجمالى بسعر السوق وهو الذى يشار إليه عادة فى البيانات الرسمية بالناتج المحلى - محمل بصافى الضرائب غير المباشرة أى الضرائب غير المباشرة مطروحًا منها إعانات الإنتاج - فإن خروج أنشطة الاقتصاد الخفى - والتى تزيد فى تقديرنا خلال عقد التسعينيات على نصف الناتج المحلى الرسمى - عن الأوعية الضرائبية المباشرة أو غير المباشرة، يعنى فى الحقيقة عدم دقة أية عمليات لاحتساب معدلات النمو الاقتصادى أو نمو الدخل، أو حتى نمو الاستهلاك كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى.

ويؤدى الأخذ بالتقديرات المحسوبة للناتج القومى الإجمالى - على أساس الأسعار الجارية - إلى استنتاجات قد تخالف الواقع، لذا يتم تقدير الناتج للأعوام المتتالية بأسعار عام واحد منها، ويجرى ذلك وفقا لخطوات اقتصادية قياسية محددة هى (133):

١- تتم تجزئة الناتج القومى الإجمالى إلى مكوناته المختلفة (مثل الاستهلاك، والاستثمار، والإنفاق الحكومى، الواردات، الصادرات...إلخ).

٢- بعد ذلك تستخدم الأرقام القياسية للأسعار (price index) لكل مكون من هذه المكونات على حدة لحساب القيم الحقيقية لها، وبأخذ سنة أساس واحدة لكل مكون من هذه المكونات.

٣- يتم جمع تلك القيم المعدلة، وبهذا نحصل على القيمة الحقيقية للناتج القومى أو الناتج المحلى الإجمالى.

٤- وأخيرا، بقسمة القيمة النقدية للناتج المحلى - أو القومى - الإجمالى فى سنة معينة، على القيمة الحقيقية له فى نفس السنة، نحصل على الرقم القياسى للناتج فى تلك السنة وهو ما يطلق عليه فى الأدبيات الاقتصادية «المكمش» (G.N.P deflator)، كما يمكن استخدام نفس الطريقة لمعرفة القيم الحقيقية للأسعار أو غيرها من القيم الاقتصادية.

وهنا يلفت الدكتور «عبد الفتاح قنديل» النظر إلى أن زيادة النمو فى قطاع من قطاعات الاقتصاد القومى، قد يقابله انخفاض النمو فى قطاع آخر (البترول مقابل الصناعة أو الزراعة مثلا)، بما يجعل عملية تقييم هذه النتائج غير دقيقة أو تعطى انطباعا غير صحيح بشأن نمو متزايد ومتوازن للناتج القومى، بينما الحقيقة قد تشير إلى وجود اختلالات وتدهور فى بعض القطاعات أو مكونات الناتج القومى.

وهذا يجرنا إلى الحديث حول أساليب بناء واستخلاص الرقم القياسى للأسعار (price index models)، وهنا نواجه مشكلتين أساسيتين عند تفحص الأرقام المعلنة من جانب أجهزة الإحصاء الحكومية، وهما:

الأولى: طبيعة الأوزان النسبية المعطاة لكل مجموعة من المجموعات السلعية أو الخدمية.

الثانية: تغير سنة الأساس الذى تقاس بالنسبة إليه هذه الأرقام القياسية، وكذا معدلات التضخم (١٩٦٥/١٩٦٦ - ١٩٨١/١٩٨٢ - ١٩٨٦/١٩٨٧- ١٩٩١/١٩٩٢ - ١٩٩٥/١٩٩٦- ١٩٩٩/٢٠٠٠... إلخ).

وتقدم الجهات الرسمية ثلاثة أرقام قياسية، تبنى على أسس مختلفة إلى حد كبير وهى:

١- الرقم القياسى لأسعار الجملة.

٢- الرقم القياسى لأسعار المستهلكين بالحضر.

٣- الرقم القياسى لأسعار المستهلكين بالريف.

ويؤدى أسلوب اختيار المجموعات السلعية والخدمية محل القياس من ناحية، وتغير سنة الأساس كل خمس سنوات من ناحية أخرى، إلى عدم وضوح الاتجاهات الحقيقية لمعدلات التضخم وارتفاع الأسعار فى المجتمع المصرى.

دعونا نتأمل من هذه السلاسل الزمنية التى أعدها الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء عن تطور الأرقام القياسية لأسعار الجملة خلال عقد الثمانينيات، لنتعرف على النتائج.

جدول رقم (١٩٣)

تطور الرقم القياسى لأسعار الجملة خلال الفترة (١٩٨٠ - ١٩٨٩)

«سنة الأساس ١٩٦٥/١٩٦٦»

| السنوات | الرقم القياسى العام | من سنة إلى أخرى | بالمقارنة لسنة الأساس |
|---|---|---|---|
| ١٩٨٠ | ٣٠٣.٢ | ٢٣.٢ | ٢٠٢.٢ |
| ١٩٨١ | ٣٣٩.٨ | ١٢.١ | ٣٣٩.٨ |
| ١٩٨٢ | ٣٨٨.٥ | ١٤.٣ | ٢٨٨.٥ |
| ١٩٨٣ | ٤٦٩.٥ | ٢٠.٨ | ٣٦٩.٥ |
| ١٩٨٤ | ٥٢٨.٧ | ١٢.٦ | ٤٢٨.٧ |
| ١٩٨٥ | ٥٩٣.٨ | ١٢.٣ | ٤٩٣.٨ |

| بالمقارنة لسنة الأساس | من سنة إلى أخرى | الرقم القياسى العام | السنوات |
|---|---|---|---|
| | | | |
| ٦٢٨.٥ | ٢٢.٧ | ٧٢٨.٥ | ١٩٨٦ |
| ٧٤٣.٣ | ١٥.٨ | ٨٤٣.٣ | ١٩٨٧ |
| ٩٠٨.٣ | ١٦.٦ | ١٠٠٨.٣ | ١٩٨٨ |
| ١١٣٧.٢ | ٢٢.٥ | ١٢٣٧.٢ | ١٩٨٩ |

المصدر: مجلس الشورى، تقرير عن «مشكلة التضخم فى الاقتصاد المصرى ١٩٨٠-١٩٩٠»، لجنة الشئون الماليـة والاقتصادية، دور الانعقاد العادى (١٤)، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٣.

وبرغم كل تحفظاتنا على أسلوب الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، فى بناء واستخراج الأرقام القياسية للأسعار، فى أشكالها المختلفة (الجملة - مستهلكى الحضر - مستهلكى الريف )، فإن البيان السابق بحد ذاته يكشف عن معدلات للتضخم وارتفاع الأسعار، يتراوح بين ١٧٪ فى المتوسط خلال عقد الثمانينيات بما يتجاوز معدلات الزيادة فى الأجور والمرتبات التى ظلت تدور حول ١٠٪ إلى ١٥٪ فى المتوسط سنويا خلال عقد التسعينيات.

كما يكشف الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء فى نشرة أخرى عن درجة كبيرة من التناقض والتضارب، حيث يورد معدلات للتضخم لعامى ١٩٨٨ و١٩٨٩ فـى حـدود ٢٧.٣٪ و٣١.٨٪ على التوالى وباتخاذ عام ١٩٦٥/١٩٦٦ سنة للأساس (134).

ومنذ مطلع التسعينيات حرص الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء فى نشراته الشهرية للأرقام القياسية للأسعار، على إضفاء طابع من الغموض والتضارب بحيث يصعب على الباحث بناء سلسلة زمنية متكاملة وفقا لسنة أساس مستقرة لفترة طويلة نسبيا (١٠ سنوات أو ١٥ سنة).

أما وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية فقد قدمت بدورها أرقاما أخرى عن المتوسط السنوى لمعدلات التضخم فى البلاد تتراوح بين ٩.١٪ عام ١٩٩٣/١٩٩٤ و٣.٨٪ عام ١٩٩٨/١٩٩٩

(135)، بعكس ما جاء فى نشرة البنك المركزى المصرى عن معدلات التضخم خلال السنوات الممتدة من عام ١٩٨٥/١٩٨٦ حتى عام ١٩٨٨/١٩٨٩ حيث ظلت عند حدود ١٨.٧٪ إلى ٢٥.٨٪ (136).

والحقيقة أنه برغم انخفاض معدلات التضخم وارتفاع الأسعار منذ أوائل عقد التسعينيات من القرن الماضى، وحتى السنوات قبل الأخيرة فيه (١٩٩٨)، ثم عاودت الزيادة إلى معدلات غير مسبوقة تقترب إلى حد كبير بما كان سائدا منذ منتصف السبعينيات وحتى نهاية عقد الثمانينيات، وكان هذا الارتفاع الجديد فى معدلات الأسعار راجعًا إلى عدة عوامل متضافرة ومتزامنة معا وهى:

١- تدهور صادرات مصر من النفط بسبب تدهور أسعاره عالميا خلال هذه الفترة إلى ما دون ١٨ دولارا للبرميل بينما كان فى الفترة السابقة - منذ غزو العراق للكويت عام ١٩٩٠ - قد قارب ٢٨ دولارا للبرميل.

٢- تآكل قوى الإنتاج المحلية بسبب تطبيق برامج الخصخصة، وتوقف التوسع الاستثمارى فى شركات قطاع الأعمال العام، ومن ثم زيادة الاعتماد على الواردات من السلع ومستلزمات الإنتاج وغيرها.

٣- تزايد الميل الاحتكارى فى الاقتصاد المصرى - مثل الأسمنت والحديد والاتصالات...إلخ - مما أدى للمبالغة فى الأسعار، وبالتالى تصاعد حلزون التضخم فى بقية العناصر المرتبطة بالسلع ذات الطابع الاحتكارى.

٤- الارتفاع المستمر فى أسعار صرف العملات الأجنبية - وخاصة الدولار - مقارنة بالجنيه المصرى، مما أدى إلى زيادة أسعار معظم مستلزمات الإنتاج والسلع الغذائية والاستهلاكية وغيرها الواردة من الخارج.

هذا الاندماج المتزايد - بل الدمج القسرى - للاقتصاد المصرى فى آليات الاقتصاد الرأسمالى العالمى، يؤدى لا محالة إلى تزايد الفجوة فى توزيع الدخول من ناحية، والتأثر بالتقلبات الدورية المستمرة فى أسعار صرف العملات العالمية الرئيسية، ومن ثم فى دوال الأسعار والتكاليف المحلية من ناحية أخرى.

# المبحـــث الثانـــى

# الاقتصـــاد الخفـــى.. وهيكـــل غيـــر رسمـــى للدخـــول والإنفـــاق العائلـــى

تعرض الإنفاق الشخصى والعائلى منذ منتصف عقد السبعينيات من القرن الماضى، إلى تغيرات عميقة، جاءت بفعل تفاعل عوامل متزامنة، بعضها إيجابى وبعضها الآخر سلبى، ومن أبرز تلك العوامل، ما أفرزته الحقبة النفطية وارتفاع أسعار برميل البترول العربى من حركة هجرة واسعة من العمال والمهنيين المصريين، إلى دول الخليج العربى وبقية دول النفط العربى (مثل ليبيا والعراق والجزائر)، وهو ما أدى إلى تغيرات عميقة فى هيكل الدخول من ناحية، وفى أنماط الإنفاق والاستهلاك لهؤلاء وأقربائهم المقيمين فى مصر من ناحية أخرى.

وعلى الجانب الآخر، فقد أدت حالات التضخم وموجة الغلاء غير المسبوقة فى التاريخ الاقتصادى المصرى الحديث، إلى تهميش قوى اجتماعية، ودفعها إلى دوائر الفقر وخطوط الحرمان لسنوات طويلة.

وبالمثل، فقد شهد الاقتصاد والمجتمع المصرى خلال تلك الفترة، أنواعا جديدة من الأنشطة والخدمات، لم تكن موجودة من قبل، مثل انتشار ظاهرة تعاطى الدروس الخصوصية، وانتشار أجهزة الهاتف المحمول، وانتشار السياحة الدينية - الحج والعمرة - وكذا زيادة الإنفاق البذخى والسفيه على أفراح واحتفالات كبار رجال الأعمال والحكم وأبنائهم [(137)].

كما برزت عمليات المضاربة الواسعة على الأراضى والعقارات والفيلّات والإسكان الفاخر والمتوسط من جانب عدد كبير من المصريين، سواء من الذين عملوا لسنوات طويلة فى الخارج، أو من هؤلاء الذين نجحوا فى تحقيق ثروات من الداخل من جراء سياسة الانفتاح الاقتصادى التى فتحت الباب على مصراعيه لممارسة كافة أنواع الأنشطة - المشروعة وغير المشروعة - مما أعاد فرز الخريطة الاجتماعية للثروات والدخول.

وبرغم عمق هذه التغيرات والتحولات، فلم تنجح أجهزة الإحصاء الرسمية فى تطوير أدوات للقياس والمحاسبة القومية، تمكنها من بناء مصفوفة تدفقات مالية، وحسابات قومية تعكس حقيقة هذا التغير، وتكشف عن اتجاهاته المستقبلية.

لذا، فإن الطابع المتناقض والمتضارب للبيانات والإحصاءات الخاصة بالإنفاق القومى والإنفاق العائلى ظلت هى السمة الغالبة للبيانات المنشورة من الأجهزة الرسمية منذ منتصف السبعينيات وحتى يومنا:

جــدول رقــم (١٩٤)

تطور الإنفاق الاستهلاكى العائلى فى مصر خلال الفترة ١٩٧٠/١٩٧١ - ١٩٨٥/١٩٨٦

| السنوات | الإنفاق الغذائى العائلى (١) «بالمليون جنيه» | معدل التطور بالأسعار الجارية (٢) | الرقم القياسى الرسمى للأسعار ٧٠/١٩٧١ =١٠٠ (٣) | الإنفاق الاستهلاكى العائلى بالأسعار الثابتة (١) /(٣) =٤ | معدل التطور بأسعار عام ٧٠/١٩٧١ (٥) |
|---|---|---|---|---|---|
| ٧٠/١٩٧١ | ٢١١٨.٨ | ١٠٠ | ١٠٠ | ٢١١٨.٨ | ١٠٠ |
| ٧١/١٩٧٢ | ٢٢٣١.٢ | ١٠٥ | ١٠٢.٤ | ٢١٧٨.٠ | ١٠٣ |
| ١٩٧٣ | ٢٤٢٨.٨ | ١١٥ | ١٠٧.٧ | ٢٢٥٥.٠ | ١٠٦ |
| ١٩٧٤ | ٢٨٤٦.٥ | ١٣٤ | ١١٩.٥ | ٢٣٨٢.٠ | ١١٢ |
| ١٩٧٥ | ٣٢٢٦.٩ | ١٥٢ | ١٣١.١ | ٢٤٦١.٠ | ١١٦ |
| ١٩٧٦ | ٣٨٦٣.٤ | ١٨٢ | ١٥٠.٧ | ٢٥٦٣.٠ | ١٢١ |
| ١٩٧٧ | ٤٥٠٥.٠ | ٢١٣ | ١٦٨.٢ | ٢٦٧٨.٠ | ١٢٦ |
| ٨٠/١٩٨١ | ١٣٣٧٠.٠ | ٦٣١ | ٢٤٠.١ | ٥٥٦٨.٥ | ٢٦٣ |
| ٨١/١٩٨٢ | ١٤٤٢٧.٠ | ٦٨١ | ٢٦٥.١ | ٥٤٤٢.٠ | ٢٥٧ |
| ٨٢/١٩٨٣ | ١٥١٧٧.٠ | ٧١٦ | ٣٠٤.٤ | ٤٩٨٥.٠ | ٢٣٥ |

| السنوات | الإنفاق الغذائى العائلى (١) «بالمليون جنيه» | معدل التطور بالأسعار الجارية (٢) | الرقم القياسى الرسمى للأسعار ٧٠/١٩٧١ =١٠٠ (٣) | الإنفاق الاستهلاكى العائلى بالأسعار الثابتة (١) /(٣) =٤ | معدل التطور بأسعار عام ٧٠/١٩٧١ (٥) |
|---|---|---|---|---|---|
| ٨٥/١٩٨٦ | ١٨٦٦٨ | ٨٨١ | ٤٨٧.٩ | ٣٨٢٦.٠ | ١٨١ |

المصدر: البنك الأهلى المصرى، النشرة الاقتصادية، المجلد (٣٢) العدد الأول لعام ١٩٧٩، والمجلد (٣٩) العدد الثالث، لعام ١٩٨٦، وكذلك مجلس الشعب، الفصل التشريعى الرابع، دور الانعقاد العادى الثانى، تقرير لجنة الخطة والموازنة، يونيو عام ١٩٨٦، ص ٤٨.

ويلاحظ على البيان السابق أن القفزة الاسمية التى تمت فى حجم الإنفاق الاستهلاكى للمصريين خلال الخمسة عشر عاما المشار إليها - والتى قاربت التسعة أضعاف - لم تزد باستخدام الأرقام القياسية للأسعار سوى بأقل من الضعف فقط (١٨١٪)، وربما الأرجح أن الزيادة الحقيقية التى حدثت لكثير من المصريين خلال تلك الفترة، كانت بسبب حركة الهجرة المؤقتة الواسعة من المصريين لدى دول النفط العربى سواء فى الخليج والعراق أو ليبيا وغيرها.

فالاستهلاك الحقيقى قد انخفض لدى قطاعات واسعة من السكان، وهو ما تعززه بيانات المؤسسات الدولية وتقارير التنمية البشرية الصادرة عن البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، بزيادة معدلات الفقر فى المجتمع المصرى، وزيادة نسبة السكان الذين يقعون تحت خط الفقر (poverty line) إلى ٤٧٪ طوال عقد التسعينيات وحتى النصف الأول من القرن الحادى والعشرين (138).

فإذا تأملنا بيانات الإنفاق العائلى خلال عقد التسعينيات ( ١٩٨١/١٩٨٢ - ١٩٨٩/١٩٩٠) نجد أن تغيرا طفيفا قد حدث فى التركيب والأوزان النسبية لهذا الإنفاق من حيث:

١- إن الإنفاق العائلى قد زاد من ٩١.٥٪ إلى ٩٦.٤٪ من الإنفاق القومى، أى على حساب الإنفاق الحكومى والعام.

٢- إن الإنفاق على الغذاء قد انخفض قليلا من ٦٠.٩٪ إلى ٥٦.٥٪.

٣- إن الإنفاق غير الغذائى قد زاد أيضا زيادة طفيفة من ٢٤.٧٪ إلى ٢٦.١٪ من جملة الإنفاق العائلى.

٤- أما الإنفاق على الخدمات فقد زاد من ١٤.٣٪ إلى ١٧.٥٪ خلال الفترة نفسها.

وقد تم ذلك وفقا لأسعار عام ١٩٨٦/١٩٨٧، مما يعنى تحيزا ضد الفترة السابقة عليها ( ١٩٨١/١٩٨٢ -١٩٨٥/١٩٨٦)، لأن معدل ارتفاع الأسعار والرقم القياسى للأسعار هو أكبر فى الفترة الثانية عنه فى الفترة الأولى، مما يتطلب حساب قيمة «المكمش» deflator للتخلص من تأثير الأرقام القياسية وارتفاع الأسعار لحساب القيم الحقيقية للاستهلاك العائلى.

جـــدول رقـــم (١٩٥)

إجمالــي الإنفــاق العائلــي علــى المستــوى القومــي فــى الفتــرة ١٩٨٢/١٩٨١ -١٩٩٠/١٩٨٩

«القيمة بالمليون جنيه»

| السنـــــة | إجمالــي الإنفــاق القومــي | الإنفـــاق العائلـــي | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | اجمالي الإنفاق العائلي | % من الإنفاق القومى | الغذائـــي | | غيــر الغذائـــي | | الخدمـــي | |
| | | | | القيمـــة | % من جملة العائلـــى | القيمـــة | % من جملة العائلـــى | القيمـــة | % من جملة العائلـــى |
| ١٩٨٢/٨١ | ٣١٢٢٦,٠ | ٢٨٥٨٢,٢ | ٩١,٥ | ١٧٤٠٩,٩ | ٦٠,٩ | ٧٠٧٧,٩ | ٢٤,٧ | ٤٠٩٥,٤ | ١٤,٣ |
| ١٩٨٣/٨٢ | ٣٠٧١٥,٥ | ٢٧٩٦٣,٨ | ٩١,١ | ١٦٩٥٧,٩ | ٦٠,٧ | ٦٩٩٦,٥ | ٢٥,٠ | ٤٠٠٩,٤ | ١٤,٣ |
| ١٩٨٤/٨٣ | ٣١١٦٤,٥ | ٢٨٣٥٢,٤ | ٩١,٠ | ١٧٠٨٢,٥ | ٦٠,٣ | ٧١٢٦,٤ | ٢٥,١ | ٤١٤٣,٥ | ١٤,٦ |
| ١٩٨٥/٨٤ | ٣٣١٢٨,٢ | ٢٠٤٧٧,٤ | ٩٢,٠ | ١٨١٨٦,٢ | ٥٩,٧ | ٧٧١٤,٦ | ٢٥,٢ | ٤٥٧٦,٥ | ١٥,٠ |
| ١٩٨٦/٨٥ | ٣٤٣٩٨,٥ | ٣١٩٤٣,٦ | ٩٣,١ | ١٨٧٩٤,٣ | ٥٨,٩ | ٨١٩١,٥ | ٢٥,٦ | ٤٩٥٧,٧ | ١٥,٥ |
| ١٩٨٧/٨٦ | ٣٦٦٢٠,٠ | ٣٤٥٢٢,٠ | ٩٤,٣ | ٢٠٠٤٢,٥ | ٥٨,١ | ٨٨٧٨,٨ | ٢٥,٧ | ٥٦١٠,٧ | ١٦,٣ |
| ١٩٨٨/٨٧ | ٣٧٨١٢,٥ | ٣٥٩٢٨,٩ | ٩٥,٠ | ٢٠٦٤١,٢ | ٥٧,٥ | ٩٣١٤,٠ | ٢٥,٩ | ٥٩٨٣,٧ | ١٦,٦ |
| ١٩٨٩/٨٨ | ٣٩٠٧٤,٤ | ٣٧٥٠١,٦ | ٩٥,٩ | ٢١٧٥٤,٢ | ٥٦,٦ | ٩٧٤٥,٣ | ٢٥,٩ | ٦٥٠٢,١ | ١٧,٣ |
| ١٩٩٠/٨٩ | ٤٠١٨٠,٧ | ٣٨٧٤١,٦ | ٩٦,٤ | ٢١٨٨٠,٤ | ٥٦,٥ | ١٠٠٩٦,٤ | ٢٦,١ | ٦٧٦٤,٨ | ١٧,٥ |

المصدر: مجلس الشورى التقرير المبدئى للجنة الشئون المالية والاقتصادية عن موضوع «ضبط الاستهلاك القومى»، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٢٥.

هذه البيانات لا يدرج بها تيارات وروافد الاقتصاد الخفى، ولا اقتصاديات الفساد التى أشرنا إليها من قبل. وقد عاد مجلس الشورى وقدم بيانات أخرى حول الاستهلاك النهائى موزعا على عناصره خلال الفترة (٨١/١٩٨٢ ـ ٩٧/١٩٩٨) مختلفا عن البيان السابق، سواء من حيث المكون الرقمى أو من حيث استخدام الأرقام القياسية لسنوات مختارة (١٩٨١/١٩٨٢ ـ١٩٨٦/١٩٨٧ ـ ١٩٩١/١٩٩٢ـ ١٩٩٦/١٩٩٧ ـ٢٠٠١/٢٠٠٢ )، مما يؤدى إلى إرباك التحليل واستخلاص سلسلة زمنية تكشف الاتجاه العام.

## جدول رقم (١٩٦)

## الاستهلاك النهائى موزعا على عناصره خلال الفترة (١٩٨٢/١٩٨١- ١٩٩٨/١٩٩٧)

«بالمليون جنيه وبأسعار الثابتة»

| البيان/ السنوات | بأسعار عام ٨٢/٨١ | | بأسعار ٨٧/٨٦ | | بأسعار ٩٢/٩١ | | معدل النمو السنوى خلال الفترة ٨٢/٨١ - ٩٧/٩٦ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ٨٢/٨١ | ٨٧/٨٦ | ٨٧/٨٦ | ٩٢/٩١ | ٩٢/٩١ | ٩٧/٩٦ | |
| الإنفاق على الطعام والشراب | ٧٠٦٨,٧ | ٨٦٧٣,٩ | ١٨٢٧٣,١ | ٢١٩٥٦,٠ | ٥١٧١٢,٠ | ٦٠٨٥٢,١ | |
| معدل النمو | | ٤,٢% | - | ٣,٧ | | ٢,٣ | ٣,٧% |
| الإنفاق على غير الطعام والشراب | ٣٨٢٤,٠ | ٤٩٠٣,٠ | ١٠٠٥٢,٠ | ١٢٦٢٨,٠ | ٢٦٦٦٨,٦ | ٣٢٤١٢,٥ | |
| معدل النمو | | ٥,١ | | ٤,٧ | | ٤,٠ | ٤,٦ |
| إجمالى الإنفاق السلعى | ١٠٨٩٢,٧ | ١٣٥٧٦,٩ | ٢٨٣٢٥,١ | ٣٤٥٨٤,٠ | ٧٨٣٨٠,٦ | ٩٣٢٦٤,٦ | |
| الطعام والشراب | | ٤,٥ | | ٤,١ | | ٢,٥ | ٤,٠ |
| إجمالى الإنفاق الخدمى | ٣٥٩٢,٣ | ٤٨٨٤,٢ | ٧٥٧٤,٩ | ٩٥٤٠,٠ | ٢٢٦١٩,٤ | ٢٨١٤٤,١ | |
| معدل النمو | | ٦,٣ | | ٤,٧ | | ٤,٥ | ٥,٢ |

| البيـــــان/ السنــــوات | بأسعـار عـام ٨٢/٨١ | | بأسعـــار ٨٧/٨٦ | | بأسعـــار ٩٢/٩١ | | معدل النمو السنوى خلال الفترة ٨٢/٨١ - ٩٧/٩٦ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ٨٢/٨١ | ٨٧/٨٦ | ٨٧/٨٦ | ٩٢/٩١ | ٩٢/٩١ | ٩٧/٩٦ | |
| | ١٤٤٨٥,٠ | ١٨٤٦١,١ | ٣٥٩٠٠,٠ | ٤٤١٢٤,٠ | ١٠١٠٠٠,٠ | ١٢١٤٠٨,٧ | |
| معـــدل النمـــو | | ٥,٠ | | ٤,٢ | | ٣,٧ | ٤,٣ |
| | ٣٥٨٤,١ | ٥٠٢٠,٠ | ٧٢٥٠,٠ | ٩٧٥٠,٠ | ١٤٥٠٠,٠ | ١٨٥٠٠,٠ | |
| معـــدل النمـــو | | ٧,٠ | | ٥,٨ | | ٥,٠ | ٥,٩ |
| | ١٨٠٦٩,١ | ٢٣٤٨١,١ | ٤٣٢٥٠,٠ | ٥٢٨٧٤,٠ | ١١٥٥٠٠,٠ | ١٣٩٩٠٨,٧ | |
| معـــدل النمـــو | | ٥,٤ | | ٤,٥ | | ٣,٩ | ٤,٦ |

المصدر: مجلس الشورى، لجنة الشئون المالية والاقتصادية «مشروع قانون بإعداد خطة التنمية لعام ١٩٩٩/٩٨»، دور الانعقاد العادى الثامن عشر، القاهرة، ١٩٩٨.

فإذا تأملنا التركيب النسبى لهذا الإنفاق نجد الآتى:

| | عام ٨١/١٩٨٢ بأسعار ٨١/٨٢ | عام ٩٧/١٩٩٨ بأسعار ٩٦/٩٧ |
|---|---|---|
| الإنفاق على مجموعة الطعام والشراب | ٤٨.٨٪ | ٢٦.٤٪ |
| الإنفاق على غير الطعام والشراب | ٢٦.٤٪ | ٢٦.٦٪ |
| الإنفاق على الخدمات | ٢٤.٨٪ | ٢٤.٣٪ |
| جملة الإنفاق الاستهلاكى العائلى | ١٠٠٪ | ١٠٠٪ |

فإذا تأملنا محتويات وبنود الإنفاق على الخدمات - على سبيل المثال - نجد أنها تتكون من:

١- الإنفاق على الرعاية الصحية.

٢- الإنفاق على النقل والمواصلات.

٣- الإنفاق على التعليم.

٤- الإنفاق على الرياضة.

٥- الإنفاق على المطاعم والمقاهى.

٦- الإنفاق على الخدمات الشخصية والأخرى.

وحتى نتأكد من عدم دقة البيانات الرسمية، نشير إلى أن الإنفاق على التعليم قد بلغ عام ١٩٩١/١٩٩٢ حوالى ٢٩٥٧.٣ مليون جنيه (بأسعار عام ١٩٩١/١٩٩٢) وظل فى الزيادة البسيطة حتى بلغ عام ١٩٩٧/١٩٩٨ (وبأسعار ١٩٩٦/١٩٩٧) حوالى ٥٩٠٠.٧ مليون جنيه، بينما كان تقدير مجلس الشورى فى تقرير آخر له صادر عام ١٩٩٤، أن أعباء الدروس الخصوصية التى

تتحملها الأسر المصرية فى ذلك العام وحده حوالى ١٠ مليارات جنيه، بينما نقدرها نحن فى عام ٢٠٠٤ بحوالى ١٨ مليار جنيه.

إذن، نحن أمام ظاهرة تقدير أقل كثيرًا من الواقع (underestimation) تجاه هيكل وأوزان الإنفاق العائلى، كما أن بند الإنفاق على النقل والمواصلات قد تغير كلية بعد عام ١٩٩٨، وإنشاء شركتى الهاتف المحمول (موبينيل وفودافون) اللتين استحوذتا على السوق المصرى بصورة احتكارية، وبلغ حجم إيراداتهما فى كل سنة مالية منذ عام ١٩٩٨ حتى عام ٢٠٠٤ حوالى ٦ مليارات جنيه محققة أرباحًا خيالية تجاوزت ٩١٪ من رأس مال الأولى و٦٧٪ للثانية (139).

إذن نحن بصدد هيكل جديد تمامًا للإنفاق العائلى تلعب فيه أنشطة مستحدثة دورًا مؤثرا - الهاتف المحمول والدروس الخصوصية - يضاف إلى هذه العناصر مدفوعات الرُّشا والإكراميات لقضاء المصالح مثل الإكراميات التى تمنح لأعضاء الشرطة للحماية والأمن، أو تلبية بعض المطالب وأخرى لحارسى السيارات بالشوارع العامة (المنادى أو السايس)، وكذلك ما ينفق كإكراميات أو رُشا فى المستشفيات العامة والمصالح الحكومية الجماهيرية، ولدى المحاكم (قلم المحضرين وسكرتيرى الجلسات وغيرهم)، كلها عناصر جديدة فى الإنفاق العائلى، لم تكن منتشرة بمثل هذا الذيوع والحدة، بحيث أصبحت ركنا أساسيًا فى إنفاق الأفراد والأسر، بما جعله ممارسة عرفية مقبولة برغم مخالفتها المطلقة للقوانين والأخلاق.

هذا التغير فى هيكل الإنفاق الشخصى والعائلى، والذى لا تسجله أجهزة الإحصاء الرسمية، يرتب نتائج خطيرة فى قياس مدى تناسب الأجور والمرتبات الرسمية، وهذا النمط الجديد من الإنفاق، بما يجعل من المستحيل المقارنة العلمية الدقيقة بين تطور معدلات الأجور والمرتبات الواردة فى الموازنة العامة للدولة من جهة، وتطور الإنفاق الشخصى والعائلى من جهة أخرى، وإن كانت تعطينا مؤشرات حاسمة بشأن عدم كفاية الزيادة فى الأجور والمرتبات السنوية لمقتضيات ومستلزمات المعيشة لدى الغالبية الساحقة من محدودى الدخل وموظفى الدولة، إلا إذا لجأوا إلى الأساليب غير القانونية وغير الأخلاقية فى استكمال العجز عبر قبول الإكراميات (والرُّشا)، والبحث عن أعمال أخرى أثناء وقت العمل الحكومى الرسمى (140).

---

(126) انظر فى هذا: د. محمود عبد الفضيل «مقدمة فى المحاسبة القومية»، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٢ وكذلك:

- د. محمود عبد الفضيل وجيهان دياب «أبعاد ومكونات الاقتصاد الخفى وحركة الأموال السوداء فى الاقتصاد المصرى ١٩٧٤-١٩٨٠» القاهرة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للتشريع والإحصاء والاقتصاد السياسى العدد (٤٠٠) بتاريخ أبريل ١٩٨٥، وكذلك:

- عبد الخالق فاروق «الفساد فى مصر.. دراسة اقتصادية تحليلية»، القاهرة، مكتبة العربى للنشر، ٢٠٠٦.

(127)(٢) د. محمود عبد الفضيل وجيهان دياب، المرجع السابق.

(128)(٣) The economist , august 28, 1999.

(129) لمزيد من التفاصيل حول هذه المفاهيم رجعنا إلى: د. عبد الفتاح قنديل، ود. سلوى سليمان «الدخل القومى ١٩٧٩» دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٣٦ وما بعدها. وكذلك د. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق، ص ٢٠ وما بعدها.

(130) The economist, ibid.

(131)(١) Ibid.

(132) د. محمود عبد الفضيل وجيهان دياب، مرجع سابق.

(133) د. عبد الفتاح قنديل ود. سلوى سليمان، المرجع السابق.

(134) انظر فى هذا، البنك المركزى المصرى، المجلة الاقتصادية، المجلد (٣٠) العدد الثانى ١٩٩٠/٨٩، القاهرة، ص ٣٦٦.

(135) وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، النشرة الاقتصادية، عدد أبريل ٢٠٠٠.

(136) البنك المركزى المصرى، المجلة الاقتصادية، المجلد (٢٩) العدد الرابع ١٩٨٩/٨٨، القاهرة، ص ٦٦٢.

(137) د. محمود عبد الفضيل «نحو تفسير جديد لأزمة السيولة والركود فى الاقتصاد المصرى»، القاهرة، مجلة «وجهات نظر»، العدد (٢٥) فبراير ٢٠٠١، ص١٦ص١٩.

(138) البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، «تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٤» النسخة العربية، ص ١٤٨.

(139) لمزيد من التفاصيل انظر مؤلفنا «اقتصاديات الفساد فى مصر» القاهرة، العربى للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص ٧٠ وما بعدها.

(140) لمزيد من التفاصيل حول هذه الظاهرة راجع مؤلفنا «اقتصاديات الوقت الضائع.. وأزمة الإدارة الحكومية فى مصر»، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، ٢٠٠٢.

# الفصـــل الحـــادى عشـــر

# نحـو إستراتيجيـة تنمويـة لبيئـة وسياســات جديـدة للأجـور

# بالقطـــاع الحكومـــــى

تتحدد فلسفة أى نظام للأجور والمرتبات فى مجتمع ما، فى ضوء الفلسفة العامة الحاكمة والمسيطرة على النظام الاجتماعى والسياسى ككل، ومن هنا، فإن فوضى السياسات الاقتصادية والاجتماعية التى ميزت الحياة المصرية منذ منتصف عقد السبعينيات (الانفتاح الاقتصادى)، ودفعت بها بين أقصى أفكار اليمين والليبرالية المتطرفة المعتمدة على تقديس فكرة «السوق» وآليات العرض والطلب حينا، والخيوط الواهية المتضمنة فى الخطاب الإعلامى الرسمى بشأن مراعاة محدودى الدخل والبعد الاجتماعى أحيانا أخرى.

كل هذا قد انعكس فى غياب فلسفة موحدة لنظام الأجور والمرتبات سواء فى القطاع الحكومى أو فى نظم العمل الخاصة والاستثمارية والأجنبية فى البلاد.

وقد تميزت نظم الأجور والمرتبات فى مصر منذ منتصف عقد السبعينيات بمجموعة من الخصائص التى أثرت سلبا على فاعليتها وكفاءتها، ومن ثم أفرزت سلوكيات شديدة الخطر واللا أخلاقية، ومن أبرز خصائص نظام الأجور والمرتبات فى البلاد خلال تلك الفترة الآتى:

١ - الانفصال الكامل بين الأداء الحكومى ومفهوم الثواب والعقاب، سواء فى معانيه الأدبية والمعنوية، أو فى ترجمته المادية والوظيفية.

٢ - التباعد المتزايد والمتسارع بين نظم الأجور بالقطاع الحكومى وبين تلك النظم السارية فى القطاعين الخاص والاستثمارى، وبالمثل تزايد التناقض والفجوة بين النظم الثلاثة.

٣ - غياب نظم للربط بين الأجور والمرتبات من جهة ومعدلات التضخم وارتفاع الأسعار فى المجتمع من جهة أخرى.

٤ - زيادة الفوارق الضخمة بين الأجور فى القطاع الحكومى وبعضهم البعض (جهاز إدارى - هيئات خدمية - هيئات اقتصادية - إدارة محلية بالمحافظات)، والأخطر زيادة الفوارق بين أعلى الاستحقاقات الأجرية بالمنظمة الإدارية وأدناها، لتصل إلى ١ إلى ١٠٠، وأحيانا كثيرة تصل إلى واحد إلى ألف.

٥ - انهيار فكرة الحوافز والمكافآت والأجور عن الوقت الإضافى، باعتبارها عوامل للتحفيز والإجادة، فأصبحت بمرور الوقت مجرد مكمل «للأجر الأساسى» الذى ظل يتآكل عمليا، ولا يعبر واقعيا عن وصف الوظيفة ومسئولياتها.

٦ ـ تزايد الاستقطاعات من الأجر، سواء فى صورة ضرائب كسب العمل، أو اشتراكات التأمينات والمعاشات عن الأجر الثابت والأجر المتغير وغيرها، مما رفع معدل الخصم من الأجور والمرتبات من ٧٪ إلى ١٣٪ طوال عقدى الخمسينيات والستينيات وحتى منتصف السبعينيات، إلى ١٥٪ إلى ٣٥٪ فى المتوسط طوال الفترة منذ منتصف السبعينيات وحتى الوقت الراهن (٢٠٠٥).

٧ ـ تحول نظام الأجور بشركات القطاع الخاص ومنشآتها، سواء المنظم منها أو غير المنظم، إلى نظام أشبه بالعبودية، حيث تغيب نظم التأمين الصحى ومعاشات التقاعد وضمانات الوظيفة عمومًا مثل الإجازات مستحقة الأجر أو السلامة الصحية والمهنية وغيرها، والأخطر هو صمت الأجهزة الحكومية المسئولة وغضها الطرف عن تلك المخالفات الجسيمة لقوانين العمل (وزارة الشئون الاجتماعية، وزارة القوى العاملة، وزارة الصحة... إلخ) بحجة تشجيع الاستثمار!

٨ ـ أدت زيادة أعداد الخريجين من النظام التعليمى سنويًا، ووقف التزام الدولة بتعيين الخريجين ـ وفقا للقانون لسنة ١٩٦٤ والقانون لسنة ١٩٧٣ ـ بدءا من عام ١٩٨٤، إلى انتشار واسع للبطالة من بين خريجى النظام التعليمى، مع غياب نظم تعويضية مثل إعانات للبطالة، فتحول جيش العمل الاحتياطى هذا إلى أداة ضغط على شاغلى الوظائف فعلا فى القطاعين الحكومى والخاص، مما أضعف أية قدرة جماعية للتفاوض وتحسين الأجور والمرتبات.

٩ ـ غياب معايير موضوعية لجداول الأجور والمرتبات، بما يتناسب مع أعباء الوظيفة ـ مثل المدرسين والأطباء ـ وقد تكفلت اللوائح والقرارات التنفيذية للوزراء ورؤساء المصالح ـ كل بحسب قوته ونفوذه ـ فى تغيير شامل لهيكل الأجور والمرتبات المرفق بجداول قوانين العاملين أرقام ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وغيرهما.

١٠ـ تدنى مستوى الأجور والمرتبات ـ وانعدام شبه كامل للأجور المتغيرة ـ للعاملين فى الإدارة المحلية بالمحافظات وعددهم يزيد على ٦٤٪ من الوظائف الحكومية، بحيث فتح أبواب جهنم للفساد الإدارى والمالى وسيادة الفوضى وعدم الفاعلية الوظيفية.

هذه هى أبرز خصائص نظام الأجور والمرتبات الذى ساد فى مصر منذ منتصف عقد السبعينيات من القرن العشرين وحتى يومنا. لذا، فإن أى إصلاح لنظام الأجور والمرتبات ينبغى أن ينطلق من تشخيص هذه المشكلات، وبناء سياسات جديدة ترتبط بمجمل السياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية فى البلاد.

فلا شك أن عزل هذه المشكلات عن بعضها البعض والتعامل معها وكأنها جزر معزولة من شأنها إهدار الوقت والموارد فيما لا طائل من ورائه، ومن ثم، فإن فلسفة النظام الأجرى فى مصر ينبغى أن تقوم على عدة أسس ومرتكزات ومن أهمها:

أولا: مفهـوم مـرن للعدالــة يقتضـــى:

١- وضع حد للفروقات بين أعلى ما يحصل عليه شاغلو الوظائف القيادية والعليا فى الجهاز الحكومى وأدنى الأجور والمرتبات لا تزيد على واحد إلى ٢٥ ضعفا.

٢- تقريب الفوارق بين الأجور والمرتبات لشاغلى وظائف الكادر العام وزملائهم شاغلى وظائف الكادر الخاص.

٣- إنهاء الفروقات الهائلة وغير المبررة - وظيفيا وقانونيا وإداريا - بين الأجور والمرتبات التى يحصل عليها العاملون فى الجهاز الإدارى والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية من جهة وزملائهم العاملين فى مديريات الخدمات ودواوين عموم المحافظات.

٤- رد الاعتبار لمفهوم «الأجر الأساسى» (base salary) وذلك من خلال ضم كل أشكال العلاوات - الخاصة والاجتماعية ومنحة مايو وغيرها - إلى قاعدة « المرتب الأساسى»، باعتبارها المقابل النقدى الحقيقى لأداء الموظف لواجبات وظيفته، ومن ثم إعادة الاعتبار لبقية عناصر الأجور المتغيرة - مثل المكافآت والحوافز والأجور عن الوقت الإضافى والعلاوات التشجيعية... إلخ - باعتبارها أدوات تمييز للموظف المجتهد، وليست وسيلة لتعويم الأجر الأساسى أو زيادة الدخل الوظيفى، وهو ما من شأنه إعادة الاعتبار لمفهوم «الثواب والعقاب» فى العمل الوظيفى المصرى.

٥- ربط الأجور ومعدلات الزيادة السنوية بالرقم القياسى لنفقات المعيشة والنسب المعتمدة لمعدلات التضخم وارتفاع الأسعار، على أن تجرى عملية المراجعة والتقويم من خلال التفاوض بين نقابات العاملين بالقطاع الحكومى واتحاد العمال المنتخبين انتخابًا ديموقراطيا حقيقيًا بعد تحريرهما من الصيغ الشمولية الراهنة وبين الحكومة ووزرائها المختصين وعبر مشاركة فعالة من المجلس القومى للأجور الذى ينبغى أن يعلن عن تأسيسه ومنحه صلاحيات تجعله كيانا مستقلاً ومحايدًا.

٦- المزج فى نظم تقييم ووصف الوظائف بين النظام الموضوعى لترتيب الوظائف والنظام الشخصى، بحيث لا يصبح التأهيل العلمى أو المؤهل الدراسى هو وحده معيار لبطاقة الوصف، وبالتالى التحديد الأجرى، وإنما مزجها بالخبرات العملية التى يحوزها المتقدم لشغل الوظيفة مع إيجاد نظام صارم للرقابة على عملية شغل الوظائف الحكومية مستوحيا تجربة جهاز الأفراد القومى باليابان (N.P.A).

ثانيا: مفهوم صارم لقياس الكفاءة:

ترتبط مقاييس الكفاءة والجدارة ارتباطا وثيقا بنظم الأجور والمرتبات فى النظم الإدارية الفعالة والمتقدمة، ويتطلب مثل هذا النظام:

١- إيجاد معايير أداء نمطية لمجموعات الأعمال والوظائف، ترتبط بالجهد المطلوب ودرجات الإتقان والجودة (quality) وربطها مباشرة بنظم الحوافز والمكافآت.

٢- إيجاد نظام للمراجعة الدورية - السنوية أو الدورية - لنظم تقييم الأداء على أن يكون القائمون عليه من خارج الوحدة الإدارية ضمانا للموضوعية والحياد.

٣- القاعدة العامة لشغل الوظائف القيادية أو غير القيادية هى «المسابقات»، مع وجود مراقبين محايدين من خارج المنظمة - وليكن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والجهاز المركزى للمحاسبات - بوصفهما عضوين دائمين فى لجان الاختبار رأيهما إلزامى، تجنبا للمحسوبية والوساطة والتخلص نهائيا من معيار الأقدمية.

٤- اعتماد مفهوم «العمل عن بعد» (job-on-far) فى الوظائف التى لا تتطلب التواجد فى مكان العمل، وتأسيسه على معيارى كمية العمل وجودته (Q& Q)، مثل وظائف الحاسبات الإلكترونية والبرمجة وتحليل النظم وغيرها.

ثالثا: ضبط سوق العمل الخاص والاستثمارى

فطالما ظل العاملون بالقطاع الخاص والاستثمارى يفتقرون إلى مظلة أو شبكة أمان اجتماعية وصحية؛ فإن الاندفاع المتزايد من جانب خريجى الجامعات والمدارس المتوسطة للالتحاق بالوظائف الحكومية قائماً دون حل. لذا، فإن تنظيم سوق العمل الخاص وتطبيق قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية والصحية بحزم على هذه المنشآت هو مدخل ضرورى لا غنى عنه لحل جانب من مشكلة الأجور والمرتبات وبيئة العمل الحكومى والأمر يتطلب الخروج من الحلقة الجهنمية الشريرة. ذلك أن من يطبق القوانين هم موظفو الوزارات التى تعانى أكثر من غيرها من تواضع الأجور والمرتبات (الشئون الاجتماعية، وزارة القوى العاملة، المديريات الصحية، موظفو الإدارات المحلية).

وهؤلاء هم الأضعف قدرة على تحمل قوة التأثير الطاغى لعوامل الرُّشوة من جانب أصحاب المنشآت الخاصة والاستثمارية المخالفين لقوانين العمل والتأمينات؛ ومن ثم، فإن إصلاح أجور ومرتبات هذه القطاعات من شأنه تقليل فرص التلاعب الراهن من ناحية، كما أن توافر الإرادة السياسية للقائمين على إدارة الدولة والمجتمع فى تطبيق القوانين بحزم دون وساطة أو محسوبية أو مجاملات لبعض رجال الأعمال الملتصقين بإدارات الحكم وقادتها من ناحية أخرى - من شأنه فتح باب إصلاح جذرى لنظم الإدارة والعمل فى البلاد.

# عن الـمـــــؤلف

عبد الخالق فاروق

- ولد فى القاهرة فى ٢٦ يناير عام ١٩٥٧.
- حصل على بكالوريوس الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة ـ عام ١٩٧٩.
- حصل على ليسانس الحقوق ـ جامعة القاهرة ـ عام ١٩٩٢
- حصل على دبلوم فى القانون العام ـ جامعة القاهرة ـ عام ١٩٩٧.
- عمل باحثًا اقتصاديًا بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام.
- وعمل باحثًا اقتصاديًا بمكتب رئيس الوزراء المصرى.
- وعمل باحثًا اقتصاديا بالهيئة المصرية للرقابة على التأمين التابعة لوزارة الاقتصاد.
- وعمل خبيرًا اقتصاديًا بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.
- يعمل كاتبا صحفيًا وخبيرًا فى الشئون الاقتصادية والاستراتيجية.
- يعمل خبيرًا فى شئون الموازنات العامة الحكومية فى المنتديات الدولية والإقليمية.
- حاصل على جائزة الدولة التشجيعية فى العلوم الاقتصادية والقانونية عام ٢٠٠٣.
- وحاصل على جائزة أفضل كتاب اقتصادى لعام ٢٠٠٢ من أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا عن كتاب «النفط والأموال العربية فى الخارج».

مؤلفاته:

1. اتجاهات الصحافة فى إسرائيل أثناء غزو لبنان (مع آخرين) صادر عن مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ١٩٨٤.
2. «مصر وعصر المعلومات» ـ طبعة أولى ـ صادر عن الدار العربية للنشر والتوزيع ١٩٩١.
3. «اختراق الأمن الوطنى المصرى»، صادر عن مركز الحضارة العربية ١٩٩٣.
4. «أوهام السلام» ـ طبعة أولى ـ صادر عن مركز الحضارة العربية ١٩٩٤.
5. «التطرف الدينى ومستقبل التغيير فى مصر»، صادر عن مركز الحضارة العربية ١٩٩٤.
6. «النقابات والتطور الدستورى فى مصر ١٩٢٣ـ ١٩٩٥»، صادر عن مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان ١٩٩٧.
7. «أزمة الانتماء فى مصر» (مع آخر) صادر عن مركز الحضارة العربية ١٩٩٨.
8. «أزمة النشر والتعبير فى مصر»، صادر عن مكتبة دار الكلمة ٢٠٠٠.
9. «أوهام السلام» ـ طبعة ثانية مزيدة ومنقحة ـ صادر عن مكتبة دار الكلمة ٢٠٠٠.
10. «مصر وعصر المعلومات» ـ طبعة ثانية مزيدة ومنقحة ـ صادر عن مكتبة دار الكلمة ٢٠٠٠.

11. «أبو زعبل ١٩٨٩» صادر عن جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان ٢٠٠٢.
12. «اقتصاديات الوقت الضائع وأزمة الإدارة الحكومية فى مصر» صادر عن مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ٢٠٠٢.
13. «الموازنة العامة للدولة.. وحقوق الإنسان» صادر عن جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان ٢٠٠٢.
14. «النفط والأموال العربية فى الخارج» ـ صادر عن دار المحروسة ٢٠٠٢.
15. «اقتصاديات الإدارة الحكومية» صادر عن مكتبة دار الكلمة ٢٠٠٣.
16. «الاقتصاد المصرى.. من عهد التخطيط إلى عصر الامتيازات والخصخصة» صادر عن دار المحروسة ٢٠٠٤.
17. «البطالة.. بين الحلول الجزئية والمخاطر المحتملة» صادر عن دار المحروسة ٢٠٠٤.
18. «المقاومة العراقية ومستقبل النظام الدولى» صادر عن دار سطور ٢٠٠٤.
19. «مشروع للإصلاح السياسى والدستورى فى مصر» صادر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ٢٠٠٤.
20. «هموم مثقف فى وطن مرتبك» صادر عن دار يافا للدراسات ٢٠٠٥.
21. «الغاز الطبيعى ومستقبل العمل العربى المشترك» صادر عن مكتب نائب رئيس الوزراء لشئون الإعلام، دولة الإمارات العربية، ٢٠٠٥.
22. «عشرون كتابا فى كتاب» صادر عن دار التعاون ٢٠٠٥.
23. اقتصاد المعرفة العربى.. مشكلاته وأفق تطوره، مكتب نائب رئيس الوزراء لشئون الإعلام، دولة الإمارات العربية، عام ٢٠٠٥.
24. «احتلال العراق.. ومستقبل الطاقة والنفط.. رؤية استشرافية»، مكتبة العربى للنشر، ٢٠٠٦.
25. «الفساد فى مصر.. دراسة اقتصادية تحليلية»، مكتبة العربى للنشر، ٢٠٠٦.
26. «انتهاك حقوق الإنسان الثقافية فى مصر»، مركز يافا للدراسات ٢٠٠٦.
27. «مشكلات صناعة وترويج الكتاب المصرى» مركز يافا للدراسات والنشر ٢٠٠٧.
28. «عريضة اتهام ضد الرئيس»، مركز يافا للدراسات والأبحاث، ٢٠٠٨.
29. «جذور الفساد الإدارى فى مصر.. بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات بالقطاع الحكومى»، دار الشروق ٢٠٠٨.

له تحت الطبع:

30. القضاء وأزمة حرية الصحافة وحقوق الإنسان فى مصر.
31. اقتصاديات الأجور والمرتبات فى مصر.
32. اختيارات صعبة.. سيرة ذاتية وموضوعية. (ثلاثة أجزاء).
33. الفساد فى قطاع الاتصالات.

بالإضافة إلى مئات المقالات الصحفية المنشورة فى الصحف المصرية والعربية (الأهرام ـ الوفد ـ الحياة اللندنية ـ الرأى العام الكويتية ـ الغد ـ الكرامة ـ العربى ـ الأهالى وغيرها).